

Studie

Betänkande från
Studiemedelskommittén

medel

1987:39

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

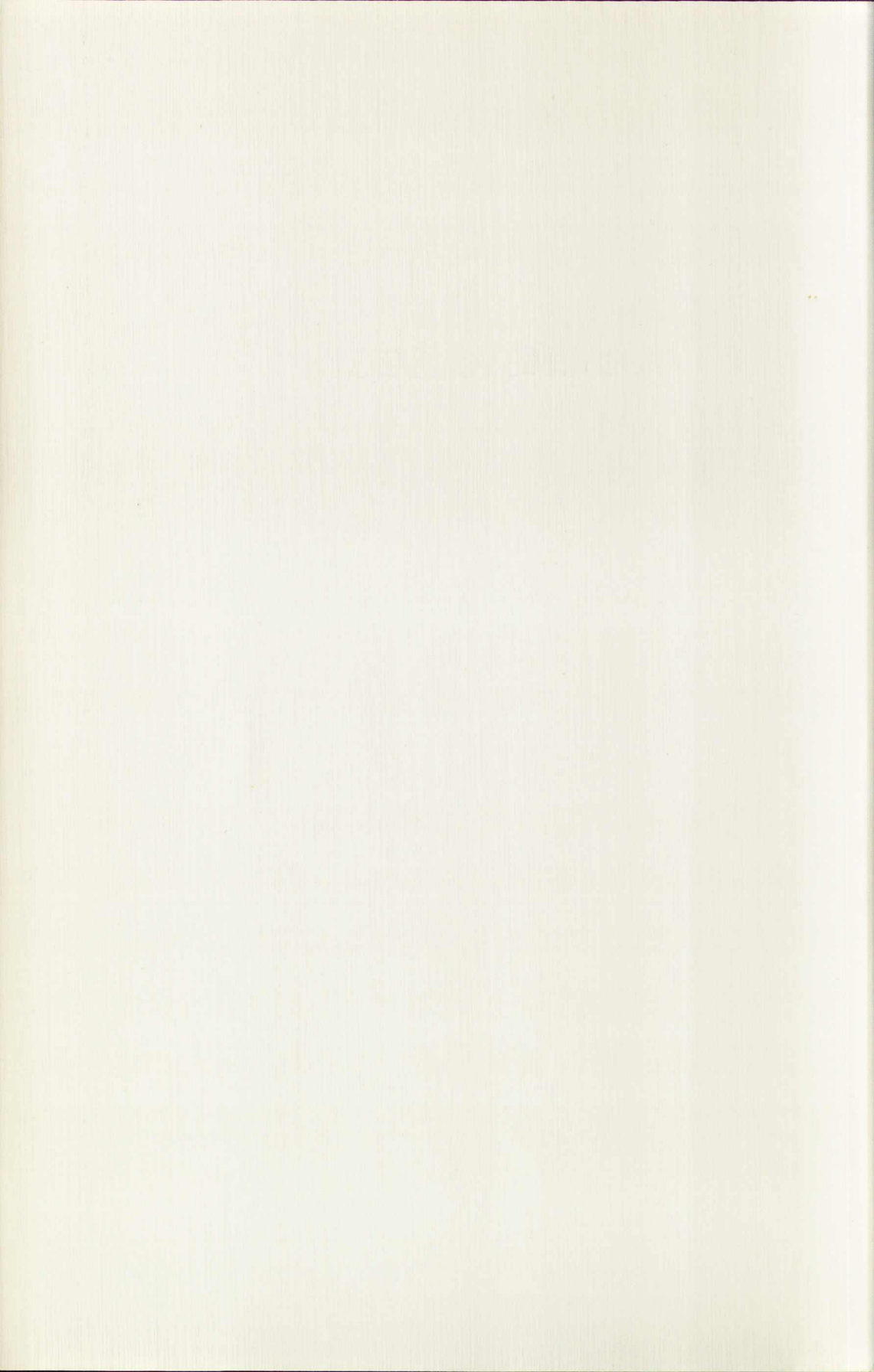
Studie

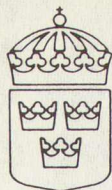
Betänkande från
Studiemedelskommittén

medel

CS
2000

1987:39





Statens offentliga utredningar

1987:39

Utbildningsdepartementet

Studiemedel

Betänkande från Studiemedelskommittén
Stockholm 1987

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 Stockholm
Tel. 08/763 23 20 Telefontid 8.10—12.00 (externt och internt)
08/763 10 05 12.00—16.40 (endast internt)

ISBN 91-38-10018-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för utbildningsdepartementet

Genom beslut den 19 juni 1985 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Lena Hjelm-Wallén, att tillkalla en kommitté för att utreda behovet av förändringar av studiemedelssystemet m.m.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 26 juli 1985 såsom ordförande generaldirektören Ulf Larsson och som ledamöter riksdagsledamoten Lars Ahlmark, riksdagsledamoten Rune Backlund, juris kandidaten Anders Frostell, riksdagsledamoten Helge Hagberg och riksdagsledamoten Lena Öhrsvik samt den 26 augusti som ledamot förbundsordföranden Anna Lindh. Till sakkunniga förordnades samma dag kanslirådet Eva-Stina Hultinger och byråchefen Björn Sundström. Utöver de sakkunniga har ett antal experter förordnats att biträda oss i vårt arbete. Experterna redovisas i kapitel 1.

Kommittén har antagit namnet studiemedelskommittén.

Till sekreterare åt kommittén utsågs avdelningsdirektören Lennart Fleischer och till biträdande sekreterare filosofie kandidaten Christer Andersson och kanslissekreteraren Jan Hyllander. Hovrättsassessorn Göran Lindvall har tjänstgjort som biträdande sekreterare fr.o.m. den 16 mars 1987. I sekretariatet har också ingått assistenten Sonia Gustavsson.

Kommittén har den 26 augusti 1986 överlämnat rapporten (Ds U 1986:11) Studerandepopulation och arbetsmarknad samt den 5 november 1986 rapporten (Ds U 1986:15) Makeprövning vid återbetalning av studiemedel.

Studiemedelskommittén överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1987:39) Studiemedel. Ledamöterna Ahlmark, Backlund och Frostell har avgivit reservationer.

Särskilda yttranden har avgivits av experterna Edström, Hamrin, Johansson, Johansson och Östberg-Svanelind.

Med detta betänkande har vi slutfört vårt arbete.

Stockholm i augusti 1987

Ulf Larsson

Lars Ahlmark

Rune Backlund

Anders Frostell

Helge Hagberg

Anna Lindh

Lena Öhrsvik

Lennart Fleischer

Christer Andersson

Jan Hyllander

Göran Lindvall

Innehåll

Författningsförslag	8
Sammanfattning	18
1 Direktiven och utredningens arbete	29
1.1 Direktiven	29
1.2 Utredningsarbetet	29
2 Bakgrund	32
2.1 Historik	32
2.2 Nuvarande studiemedelssystem	33
2.3 Indirekta former av studiestöd	39
2.3.1 Studeranderabatter på SJ	39
2.3.2 Fria läromedel	39
2.3.3 Studerandehälsovård	40
2.3.4 Studentbostäder	40
2.3.5 Studentkårlokaler, restauranger och fria måltider	41
2.4 Övriga former av statligt studiestöd	42
2.4.1 Studiehjälp	42
2.4.2 Vuxenstudiestöd	43
2.5 Angränsande system	44
2.5.1 Sjukförsäkring för studerande	44
2.5.2 Stöd till barnfamiljer	44
2.5.3 Bostadsbidrag	47
2.6 Internationella jämförelser	48
2.6.1 Studiestöden i Danmark, Finland, Island och Norge	48
2.6.2 Studiestöden i vissa andra europeiska länder	50
3 Funktion och effekter	54
3.1 Inledning	54
3.2 Utnyttjande	57
3.2.1 Allmänt	57
3.2.2 Eftergymnasial utbildning 1965-1985	57
3.2.3 Utbildning på gymnasial nivå	64
3.3 Studiemedel och rekrytering	66
3.3.1 Allmänt	66
3.3.2 Socialt ursprung för avgångna från gymnasier och nybörjare på högskolan	66
3.3.3 Män och kvinnor i högskolan	68
3.3.4 Geografisk rekrytering	69
3.3.5 Studiemedlens betydelse för rekrytering till högskole- utbildning	69
3.4 Studiemedlens storlek	71
3.4.1 Allmänt	71

3.4.2	Den ursprungliga nivån	71
3.4.3	Tidigare förslag till förändringar	72
3.4.4	Vetenskapliga undersökningar av tillräckligheten	73
3.4.5	De studerandes kostnader	75
3.5	Utvecklingen av skuld och avgift	79
3.5.1	Skuldernas omfattning och fördelning	79
3.5.2	Avgifternas storlek och utveckling	81
3.5.3	Inställningen till skuldsättning bland ungdomar	84
3.6	Uppskov	85
3.6.1	Allmänt	85
3.6.2	Uppskovsutveckling	86
3.6.3	Prövning mot makes inkomst	87
3.7	Avskrivning	89
3.8	Avgränsning	89
3.9	Övriga frågor	90
3.9.1	Studiemedel för utlandsstudier	90
3.9.2	Deltidsstudier	91
4	Utgångspunkter för en reform	92
4.1	Ändrade förutsättningar	92
4.2	Varför statligt studiestöd?	94
4.3	Mål för studiestöd	95
4.4	Andra krav på studiestödet	97
4.5	Ekonomiska förutsättningar	98
4.5.1	Allmänt	98
4.5.2	Statens kostnader för studiemedel	98
4.5.3	Statens kostnader för studiemedel vid olika uppräknings- ningstal, totalbelopp, återbetalningstider m.m.	101
4.5.4	Subventionsnivån	103
5	Överväganden och förslag	104
5.1	Inledning	104
5.2	Totalbeloppets storlek	104
5.2.1	Allmänt	104
5.2.2	En heterogen studerandegrupp	104
5.2.3	Förmåner till studerande vid sidan av studiemedlen	105
5.2.4	Disponibel inkomst för olika grupper	106
5.2.5	Differentiering av studiestödet	108
5.2.6	Bostadsbidrag till studerande över 28 år	109
5.2.7	Prövning av studiestöd mot den studerandes egen ekonomi	110
5.2.8	Förslag om totalbeloppet m.m.	113
5.3	Form för subventionering inom studiestödet	115
5.3.1	Allmänt	115
5.3.2	Bidrag under studietiden	116
5.3.3	Beskattat bidrag	116
5.3.4	Generell räntesubvention	117
5.3.5	Avskrivning av studieskulder	117
5.3.6	Subventionernas form i andra statliga system	118
5.3.7	Överväganden	119
5.3.8	Förslag	119
5.4	Återbetalning	120
5.4.1	Allmänt	120
5.4.2	Problem med nuvarande återbetalningssystem	121
5.4.3	Minskad skuldsättning	122
5.4.4	Inkomstrelaterat återbetalningssystem	123
5.4.5	Olika inkomstbegrepp	125
5.4.6	Räntans storlek	130
5.4.7	Återbetalningstidens längd, minimiavgift m.m.	130

5.4.8	Förslag om procentsats	131
5.4.9	Avgränsning av återbetalningsskyldiga	132
5.4.10	Lindring av återbetalningsskyldigheten	133
5.5	Studerande under högskolenivå	134
5.5.1	Allmänt	134
5.5.2	Avskrivning av studieskulder på grund av vuxenstudier	136
5.5.3	Överväganden	136
5.5.4	Förslag	137
5.6	Finansiering	139
5.6.1	Allmänt	139
5.6.2	Finansieringsformer	140
5.6.3	Nuvarande hantering av återbetalningarna	142
5.6.4	Överväganden och förslag	142
5.6.5	Riksgäldskontorets medverkan i studiefinansieringen	144
5.7	Åtgärder för studiemedelstagare i nuvarande system	146
5.8	Avgränsningar	147
5.9	Övriga frågor	148
5.9.1	Studiemedel för studier utomlands	148
5.9.2	Regler för meritvärdering	149
5.9.3	Yrkeslärare, vissa speciallärare och YTH-studerande	150
5.10	Övergångsbestämmelser	151
5.11	Kostnadsberäkningar	151
5.11.1	Allmänt	151
5.11.2	Nuvarande kostnader	152
5.11.3	Kostnadseffekter av vårt förslag	152
5.11.4	Budgeteffekter av vårt förslag	154
	Reservationer	155
	Särskilda yttranden	163
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv	168
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv	178
Bilaga 3	Svenska sparbanksföreningens studentbudgetar	180
Bilaga 4	Disponibel inkomst för olika grupper	190
Bilaga 5	Jämförelser mellan nuvarande studiemedelssystem och ett system med inkomstrelaterad återbetalning	203
Bilaga 6	CSN:s meritvärderingskrav för eftergymnasiala utbildningar - allmänna råd	253

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i studiestödslagen (1973:349)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1973:349):

dels att 4 kap. 14, 17 och 40 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 4 kap. 8, 13, 16, 19, 21, 23-25, 36 och 41 §§ samt 8 kap. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

8 §

Har en studerande för sådana studier som avses i 1 § erhållit studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. under sammanlagt minst sex år, utgår studiemedel för ytterligare sådana studier endast om det finns särskilda skäl.

Har en studerande för sådana studier som avses i 2 § erhållit studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. under sammanlagt minst fem år, utgår studiemedel för ytterligare sådana studier endast om det finns särskilda skäl.

Har en studerande för sådana studier som avses i 2 § erhållit studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. under sammanlagt minst tre år, utgår studiemedel för ytterligare sådana studier endast om det finns särskilda skäl.

Har en studerande för sådana studier som avses i 1 § eller 2 § erhållit studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. under sammanlagt minst sju år, utgår studiemedel för ytterligare sådana studier endast om det finns särskilda skäl.

13 §

Studiemedel utgår med 8,06 procent av basbeloppet för varje hel, sammanhängande tidsperiod för vilken den studerande har rätt till studiemedel. Tidsperioden skall omfatta för heltidsstuderande 15 och för deltidstuderande 30 dagar.

Vad som sägs i första stycket gäller endast om ej annat följer av 14, 16, 17, 19, 22 eller 25 §.

16 §

För en heltidsstuderande minskas det belopp som utgår enligt 13 § första stycket och 14 § för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar med en *artondel* av den del av den studerandes inkomst under kalenderhalvåret som överstiger nedan för skilda perioder angivna delar av basbeloppet, nämligen

Studiemedel utgår med 8,61 procent av basbeloppet för varje hel, sammanhängande tidsperiod för vilken den studerande har rätt till studiemedel. Tidsperioden skall omfatta för heltidsstuderande 15 och för deltidstuderande 30 dagar.

Vad som sägs i första stycket gäller endast om inte annat följer av 16, 19, 22 eller 25 §.

För en heltidsstuderande minskas det belopp som utgår enligt 13 § första stycket för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar med en *trettiondel* av den del av den studerandes inkomst under kalenderhalvåret som överstiger nedan för skilda perioder angivna delar av basbeloppet, nämligen

¹ Lagen omtryckt 1987:303.

Nuvarande lydelse

Antal hela, sammanhängande tidsperioder om 15 dagar för vilka studiemedel skall utgå under kalenderhalvåret

högst	2
	3
	4
	5
	6
	7
	8
	9
lägst	10

Föreslagen lydelse

Del av basbeloppet januari-juni

juli-december

135 procent	135 procent
125 procent	125 procent
110 procent	110 procent
95 procent	95 procent
85 procent	85 procent
70 procent	80 procent
60 procent	70 procent
50 procent	70 procent
40 procent	55 procent

19 §

För deltidsstuderande minskas det belopp som utgår för ett kalenderhalvår enligt 13 § första stycket och 14 § för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 30 dagar med en niondel av den del av den studerandes inkomst under kalenderhalvåret som överstiger nedan, för skilda perioder angivna delar av basbeloppet, nämligen

Antal hela, sammanhängande tidsperioder om 30 dagar för vilka studiemedel skall utgå under kalenderhalvåret

	1
	2
	3
	4
lägst	5

För en deltidsstuderande minskas det belopp som utgår för ett kalenderhalvår enligt 13 § första stycket för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 30 dagar med en niondel av den del av den studerandes inkomst under kalenderhalvåret som överstiger nedan, för skilda perioder angivna delar av basbeloppet, nämligen

Del av basbeloppet

160 procent
150 procent
140 procent
130 procent
120 procent

Utöver vad som följer av första stycket minskas det belopp som enligt 13 § första stycket och 14 § utgår till deltidsstuderande för varje hel sammanhängande tidsperiod om 30 dagar med två fyrtiofemtedelar av den del av den studerandes förmögenhet som överstiger sex gånger basbeloppet.

21 §

Som den studerandes inkomst under kalenderhalvåret enligt 16 och 19 §§ räknas den inkomst som han kan antagas komma att åtnjuta under kalenderhalvåret. Värdet av naturaförmåner fastställs av regeringen. Statligt eller statskommunalt bostadsbidrag, allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag, handikappersättning och annat studiestöd enligt denna lag än korttidsstudiestöd och vuxenstudiebidrag räknas inte som inkomst.

Med förmögenhet förstås i 17 och 19 §§ skattepliktig förmögenhet enligt lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt.

Med inkomst under kalenderhalvåret enligt 16 och 19 §§ förstås den del av den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten före avdrag för underskott i förvärvskälla som den studerande kan antas komma att åtnjuta under kalenderhalvåret.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

Vid beräkning enligt 13, 14, 16, 17 och 19 §§ av studiemedel tillämpas det basbelopp som gäller vid ingången av den tidsperiod för vilken studiemedlen är avsedda.

Vid beräkning enligt 13, 16 och 19 §§ av studiemedel tillämpas det basbelopp som gäller vid ingången av den tidsperiod för vilken studiemedlen är avsedda.

24 §

I studiemedel ingår studiebidrag. *Barn-tillägg utgår dock endast i form av återbetalningspliktiga studiemedel.*

För varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar för heltidsstuderande och om 30 dagar för deltidstuderande utgör studiebidraget 121 kronor. Om studiemedlen för denna tidsperiod enligt 10, 13, 16, 17, 19 och 21-23 §§ utgår med lägre belopp än 8,06 procent av basbeloppet utgör studiebidraget dock endast så stor del av 121 kronor som svarar mot förhållandet mellan det belopp som utgår och 8,06 procent av basbeloppet.

Utgående studiemedel utgör i första hand studiebidrag. Återstoden utgör återbetalningspliktiga studiemedel.

I studiemedel ingår studiebidrag.

För varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar för heltidsstuderande och om 30 dagar för deltidstuderande utgör studiebidraget 1,95 procent av basbeloppet. Är den studerande för denna tidsperiod enligt 10, 13, 16, 19 och 21-23 §§ inte berättigad till fullt studiemedel minskas först studiebidraget och därefter den återbetalningspliktiga delen av studiemedlen.

Den studerande kan beviljas studiebidrag även om han helt eller delvis avstår från att söka återbetalningspliktiga studiemedel.

25 §

Studerande, som till följd av bestämmelserna i 16, 17, 19 och 21 §§ eller bestämmelse som avses i 22 § ej är berättigad till studiemedel, kan dock få återbetalningspliktiga studiemedel om synnerliga skäl föreligger.

Om synnerliga skäl föreligger, får studiemedel utgå med högre belopp än som följer av 10, 13, 14, 16, 17, 19 och 21 §§ eller bestämmelse som avses i 22 §. Det överskjutande beloppet utgår i form av återbetalningspliktiga studiemedel.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av första och andra styckena meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En studerande, som till följd av bestämmelserna i 16, 19 och 21 §§ eller bestämmelse som avses i 22 § inte är berättigad till studiemedel, kan dock få återbetalningspliktiga studiemedel om det finns synnerliga skäl.

Om det finns synnerliga skäl, får studiemedel utgå med högre belopp än som följer av 10, 13, 16, 19 och 21 §§ eller bestämmelse som avses i 22 §. Det överskjutande beloppet utgår i form av återbetalningspliktiga studiemedel.

36 §

Studiemedel enligt detta kapitel får beviljas svensk medborgare för studier utom riket, om studierna icke med lika stor fördel kan bedrivas vid svensk läroanstalt.

Även i andra fall får studiemedel enligt detta kapitel beviljas för studier utom riket enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Första och andra styckena gäller dock endast sådana studier som motsvarar eller är jämförbara med studier vid svensk läroanstalt eller utbildningslinje som omfattas av förordnande enligt 1 § eller 3 kap. 1 §.

Studiemedel kan även utgå för sjukperiod som avses i 28 § enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen.

Studiemedel enligt detta kapitel får beviljas svensk medborgare för studier utom riket under de förutsättningar och med de belopp som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

41 §

Studiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel enligt detta kapitel samt barn-tillägg vid tillämpning av 40 § avrundas till helt krontal vid öretal under 50 nedåt och vid annat öretal uppåt.

Studiemedel enligt detta kapitel avrundas till helt krontal vid öretal under 50 nedåt och vid annat öretal uppåt.

*Föreslagen lydelse***8 kap. Återbetalning av studiemedel²****Allmänna bestämmelser**

1 § Den som uppburit återbetalningspliktiga studiemedel skall återbetala dessa jämte en årlig ränta. Vid återbetalningen skall den ränta som uppkommit under året betalas i första hand och därefter kapitalskulden. Ränta som inte har betalats läggs vid utgången av varje år till kapitalskulden.

Återbetalningspliktiga studiemedel som belöper på sjukperiod eller som belöper på tid under vilken den studerande har uppburit utbildningsbidrag skall inte återbetalas, såvitt inte annat framgår av 20-23 §§.

2 § Regeringen fastställer före varje års början den ränta som skall gälla för året.

3 § Återbetalningen skall börja det kalenderår som infaller närmast efter det att sex månader har förflutit från utgången av den tidsperiod då den återbetalningsskyldige senast har uppburit studiestöd enligt 3, 4 eller 7 kap.

4 § Återbetalningen skall ske med fyra procent av den återbetalningsskyldiges årsinkomst två år före återbetalningsåret. Med inkomst förstås den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten före avdrag för underskott i förvärvskälla samt beskattningsbar inkomst enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt före jämkning för underskott i förvärvskälla.

För varje återbetalningsår skall dock betalas ett belopp om minst tre procent av det basbelopp som gäller vid ingången av återbetalningsåret.

5 § För den återbetalningsskyldige som den 1 januari återbetalningsåret är bosatt utom riket skall det årsbelopp som han skall utge bestämmas till en tjugondel av de återbetalningspliktiga studiemedlen jämte ränta som utestod vid föregående års slut. Årsbeloppet skall dock lägst uppgå till en tiondel av det basbelopp som gäller vid ingången av återbetalningsåret.

6 § Om en återbetalningsskyldig som varit bosatt utom riket flyttar till Sverige, skall hans årsbelopp beräknas enligt 5 § till dess han avgett deklaration till statlig inkomstskatt eller betalat svensk sjömansskatt för hela det inkomstår som enligt 4 § utgör underlag för beräkning av hans årsbelopp.

7 § Har den återbetalningsskyldige uppburit nya återbetalningspliktiga studiemedel sedan återbetalningsskyldighet inträtt, sammanläggs dessa med tidigare lån.

8 § Avlider den återbetalningsskyldige, bortfaller återbetalningsskyldigheten. Dödsboet efter den avlidne skall dock betala ej erlagt årsbelopp för år före det under vilket dödsfallet inträffat. Om det finns synnerliga skäl, får centrala studiestödsnämnden befria dödsboet från skyldigheten att betala sådant belopp.

9 § Centrala studiestödsnämnden kan medge att årsbeloppet för visst år skall nedsättas

1. om den återbetalningsskyldige fortfarande bedriver studier på minst halvtid eller
2. om det i annat fall finns särskilda skäl.

10 § Centrala studiestödsnämnden kan helt eller delvis befria en återbetalningsskyldig från den återstående återbetalningsskyldigheten

1. om studietiden har förlängts på grund av handikapp,
2. om betalningsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom eller någon annan jämförlig orsak och det kan antas att så kommer att vara fallet under en längre tid eller
3. om det i annat fall finns synnerliga skäl.

² Nuvarande lydelse återfinns i SFS 1987:303.

Föreslagen lydelse

11 § Den som tidigare uppburit återbetalningspliktiga studiemedel enligt 4 kap. för kommunal eller statlig vuxenutbildning eller för sådan annan gymnasial utbildning eller utbildning vid folkhögskola kan befrias från att återbetala viss del av dessa studiemedel om han under minst tre terminer studerat vid läroanstalt eller utbildningslinje som omfattas av förordnande enligt 4 kap. 1 § och för denna tid uppburit återbetalningspliktiga studiemedel.

Sådan befrielse får avse högst sex terminer och för varje termin uppgå till högst 20 procent av det basbelopp som gällde för den termin som studiemedlen avsåg.

12 § Ansökan om nedsättning eller befrielse enligt 9-11 §§ skall inges till centrala studiestödsnämnden.

Ansökan om nedsättning av årsbeloppet enligt 9 § skall ha kommit in senast under återbetalningsåret.

Ändras årsbeloppet eller återbetalningsskyldigheten efter ansökan enligt första stycket skall för mycket inbetalat belopp återbetalas. Skulder på årsbelopp, återkrav eller avgifter som har förfallit till betalning avräknas dock före återbetalningen.

13 § En återbetalningsskyldig kan frivilligt återbetala större belopp än som har debiterats honom.

Regeringen kan bestämma om särskilda villkor för frivillig återbetalning som sker under viss angiven tidsperiod.

Debitering

14 § Varje återbetalningsår debiteras den återbetalningsskyldige ett årsbelopp som beräknats enligt 4 §, om inte annat gäller enligt 5 eller 6 §§ för den som är eller har varit bosatt utom riket eller årsbeloppet blivit nedsatt enligt 9 §.

Uppbörd

15 § Det debiterade årsbeloppet skall betalas enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

16 § Överklagar den återbetalningsskyldige sin taxering till statlig inkomstskatt och framstår det som oskäligt att han betalar debiterat årsbelopp som har bestämts på grundval av den överklagade taxeringen, får han efter ansökan beviljas anstånd med att betala årsbeloppet. Ansökan skall ges in till centrala studiestödsnämnden. Anståndet får avse högst det belopp som betingas av den återbetalningsskyldiges yrkande i fråga om taxeringen.

Anståndet skall gälla till dess två månader har förflutit från dagen för beslut i anledning av den återbetalningsskyldiges talan mot taxeringen.

Motsvarande bestämmelser gäller om en återbetalningsskyldig ansökt om jämkning eller rättelse av sjömansskatt

17 § Vid avisering av årsbeloppet utgår aviseringsavgift med belopp som regeringen bestämmer.

Om årsbeloppet eller del av detta inte betalas inom föreskriven tid, skall påminnelse sändas till den återbetalningsskyldige. För påminnelse utgår påminnelseavgift med belopp som regeringen bestämmer.

18 § Årsbelopp och andra avgifter som inte har betalats inom föreskriven tid får tas ut genom utmätning utan föregående dom eller utslag.

19 § Betalar en återbetalningsskyldig inte debiterat årsbelopp inom föreskriven tid får centrala studiestödsnämnden bestämma att han genast skall återbetala hela studiemedelskulden jämte ränta.

Föreslagen lydelse

Centrala studiestödsnämnden får ingå avtal om återbetalning av studiemedel som har sagts upp till betalning. På sådant lån utgår ränta efter en räntesats som vid varje tidpunkt med två procentenheter överstiger statens utlåningsränta.

Särskilda bestämmelser

20 § 1 21 och 22 §§ finns särskilda bestämmelser om återbetalningsskyldighet för den som har uppburit återbetalningspliktiga studiemedel för sjukperiod enligt 3 kap. 15-19 §§, 4 kap. 28-35 §§ eller 7 kap. 17 § och de bestämmelser som anges där.

21 § Återbetalningspliktiga studiemedel som belöper på sådan del av sjukperiod som infaller efter en karenstid om 14 dagar skall inte återbetalas, om inte annat följer av 22 §.

Som karenstid räknas endast sådan tid som infaller under sådan studietid som avses i 3 kap. 15 §, 4 kap. 28 § eller 7 kap. 17 § i den del hänvisning sker till 4 kap. 28 §. Vid beräkning av karenstid skall flera sjukperioder räknas som en sjukperiod, om den senare börjar inom 20 dagar efter föregående periods slut.

22 § Uppbär den studerande sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring skall av återbetalningspliktiga studiemedel för sådan sjukdag som infaller efter karenstiden enligt 21 § återbetalas den del som motsvarar det belopp varmed sjukpenningen överstiger 25 kronor. Vad som sagts nu gäller också om den studerande med anledning av sin sjukdom får ersättning enligt annan författning eller på grund av regeringens förordnande eller enligt utländsk lagstiftning om arbetsskadeförsäkring. Sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring skall inte beaktas vid tillämpning av denna paragraf.

23 § Återbetalningspliktiga studiemedel, som belöper på tid under vilken den studerande har uppburit utbildningsbidrag, enligt bestämmelserna om dagpenning, skall inte återbetalas i den mån avdrag har skett från utbildningsbidraget.

24 § Återbetalningsbelopp och årsbelopp avrundas till helt krontal vid öretal under 50 nedåt och vid annat öretal uppåt.

25 § Den återbetalningsskyldige skall lämna centrala studiestödsnämnden de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel. Är den återbetalningsskyldige ommyndig skall förmyndaren lämna sådana uppgifter.

De uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden som lämnas i ansökan om nedsättning av årsbeloppet eller befrielse från återbetalningsskyldigheten skall avges på heder och samvete.

26 § Allmän försäkringskassa skall lämna centrala studiestödsnämnden och studiemedelsnämnderna uppgift om sådan sjukpenning eller ersättning som avses i 22 §.

Allmän försäkringskassa skall i övrigt lämna centrala studiestödsnämnden och studiemedelsnämnderna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel enligt de bestämmelser som regeringen meddelar.

27 § Annan myndighet och försäkringsinrättning är skyldiga att på begäran lämna försäkringsdomstol, riksförsäkringsverket, allmän försäkringskassa och centrala studiestödsnämnden sådan uppgift i fråga om viss person som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

2 a §

Fordran, som har uppkommit på grund av att studiestöd har återkrävts och som utestår oreglerad, bevakas till och med det år under vilket gäldenären fyller 65 år. Därefter avskrivs fordringen.

Avlider gäldenären och svarar ej dödsbodelägare för fordringen, avskrivs fordringen om den inte kan betalas med dödsboets tillgångar eller med anlitande av säkerhet som har ställts för fordringen.

Även eljest avskrivs fordringen om indrivningen skulle välla mer arbete eller kostnad än som är skäligt och indrivning inte är påkallad från allmän synpunkt.

En fordran, som uppkommit på grund av att studiestöd har återkrävts och som utestår oreglerad, avskrivs om gäldenären avlider och dödsbodelägare inte svarar för fordringen, om den inte kan betalas med dödsboets tillgångar eller med anlitande av säkerhet som har ställts för fordringen.

Även i annat fall avskrivs fordringen om indrivningen skulle välla mer arbete eller kostnad än som är skäligt och indrivning inte är påkallad från allmän synpunkt.

2 b §

Till studerande som tidigare har uppburit studiestöd utgår nytt sådan stöd endast om

1. *debiterad studiemedelsavgift, som förfallit till betalning före det kalenderår som de nya studiemedlen avser, i sin helhet erlagts eller avslut fattats enligt 8 kap. 39, 40 eller 44-49 §§ att avgift inte skall utgå,*

2. återkrav med stöd av 2 § av återbetalningspliktiga studiemedel enligt 3 kap., studiemedel enligt 4 kap. eller särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. har reglerats av den studerande så att återkrav, som avser högst ett kalenderhalvår, kvarstår oreglerat.

Till en studerande som tidigare har uppburit studiestöd utgår nytt sådant stöd endast om

1. *debiterat årsbelopp, som har förfallit till betalning före det kalenderår som de nya studiemedlen avser, har betalats,*

Om synnerliga skäl föreligger får studiestöd dock beviljas utan hinder av vad som anges i första stycket.

Om det finns synnerliga skäl får studiestöd dock beviljas utan hinder av vad som anges i första stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1988. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om studiestöd som har beviljats före ikraftträdandet.

2. En studiestödstagare som har beviljats återbetalningspliktiga studiemedel före ikraftträdandet kan begära att dessa skall återbetalas enligt de bestämmelser som gäller för studiestöd som har beviljats därefter.

Ansökan om ändrade återbetalningsvillkor prövas av centrala studiestödsnämnden och skall ha kommit in till nämnden senast den 1 november året före det år då de ändrade villkoren skall gälla.

De ändrade betalningsvillkoren skall alltid tillämpas från och med den 1 januari visst år.

3. Den återbetalningsskyldige som inte har övergått till de återbetalningsregler som gäller för studiestöd beviljade efter ikraftträdandet kan efter ansökan hos centrala studiestödsnämnden få sin avgift nedsatt till fem procent av hans avgiftsunderlag enligt äldre föreskrifter.

4. För den som återbetalar studiemedel beviljade såväl före som efter ikraftträdandet begränsas återbetalningsskyldigheten för de nya studiemedlen så att det sammanlagda återbetalningsbeloppet inte överstiger fem procent av hans inkomst enligt 8 kap. 4 § i dess nya lydelse..

5. De nya föreskrifterna i 8 kap. 11 § om befrielse från att återbetala studiemedel för kommunal eller ställig vuxenutbildning eller för sådan annan gymnasial utbildning eller utbildning vid folkhögskola skall gälla för sådana studiemedel som den återbetalningsskyldige har erhållit för studier efter år 1983.

Har den återbetalningsskyldige redan beviljats befrielse enligt de äldre föreskrifterna får han ansöka om ytterligare befrielse så att det sammanlagda avskrivningsbeloppet per termin uppgår till högst 20 procent av det basbelopp som gällde för den termin som studiemedlen avsåg.

2 Förslag till Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skall alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande avräknas från samtliga intäkter i pengar eller pengars värde (bruttointäkt) som har influtit i förvärvskällan under beskattningsåret.

Avdrag får inte göras för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning på skuld.

avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973:349);

avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973:349) i dess lydelse före den 1 juli 1988 och ränta enligt 8 kap. 1 § studiestödslagen i dess lydelse därefter

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976:666) om paföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.;

avgift enligt 99 a § utlänningslagen (1980:376);

avgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673);

skadestånd, som grundas på lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eller annan lag som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, när skadeståndet avser annat än ekonomisk skada;

företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken;

straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken;

belopp, för vilket arbetsgivare är betalningsskyldig enligt 75 § uppbördslagen (1953:272) eller för vilket betalningsskyldighet föreligger på grund av underlåtenhet att göra avdrag enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar;

avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift;

kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering;

överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978:268);

vattenföroreningsavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg;

avgift enligt 3 § lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor;

lagringsavgift enligt lagen (1984:1049) om beredskapslagring av olja och kol eller lagen (1985:635) om försörjningsberedskap på naturgasområdet;

ränta på lånat kapital till den del räntan täcks av sådant statligt bidrag som avses i punkt 7 av anvisningarna till 24 §;

kapitalförlust m.m. i vidare mån än som får ske enligt 36 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1988.

¹ Senaste lydelse 1986:121.

Sammanfattning

Kap. 3. Funktion och effekter

När studiemedelssystemet infördes år 1965 rådde helt andra förhållanden än de som gäller i dag beträffande de studerandes könsfördelning och åldersfördelning, deras villkor inom utbildningssystemet och villkoren på arbetsmarknaden. Vi har i en tidigare publicerad rapport (Ds U 1986:11) Studerandepopulation och arbetsmarknad, mer utförligt redogjort för de förändringar som inträffat under den gångna perioden.

År 1973 utvidgades studiemedelssystemet till att omfatta även studerande på nivåer under högskolan under förutsättning att de studerande var minst 20 år. Detta är kanske den viktigaste av alla de förändringar som påverkat studiemedelssystemet. Den innebar en kraftig ökning av den grupp studerande som kunde få studiemedel. Den innebar även att framför allt den åldersmässiga sammansättningen av studiemedelstagarna drastiskt förändrades.

De studerande på eftergymnasial nivå, som studerat för en fullständig utbildning, har i mycket stor utsträckning använt studiemedelssystemet som finansieringskälla under studietiden. Studiemedlen har störst betydelse under studiernas inledningsskedet. Däremot finansierar många studerande mot slutet av studietiden åtminstone delvis sina studier på annat sätt.

Studiemedlens rekryteringseffekt har varit starkare för kvinnor än för män och starkare för studerande som påbörjat studier på de nya högskoleutbildningarna än för studerande på traditionella högskoleutbildningar. Förekomsten av studiemedel har haft större betydelse för de studerande som kommer från lägre socialgrupper än för studerande från högre socialgrupper. Elever från akademikerhem påbörjar fortfarande högskoleutbildning i större omfattning än elever från arbetarhem. Om man ser till hela studerandepopulationen kommer dock ca en tredjedel av högskolans nybörjare från arbetarhem.

Omkring tre fjärdedelar av de studerande anser att de kan finansiera sina studier i full eller i stor utsträckning med studiemedel. Denna andel har varit oförändrad sedan lång tid tillbaka.

Studieskulder har ökat kraftigt under framför allt senare år. Den som i dag går igenom en treårig utbildning med studiemedel får en skuld på mer än 100 000 kr. Den alldeles övervägande majoriteten av de avgiftsskyldiga har dock fortfarande måttliga både skulder och årliga avgifter.

Rädslan för att skaffa sig studieskulder varierar mellan olika grupper. Elever från de tvååriga gymnasielinjerna anger i större utsträckning än övriga att skuldsättningen är ett viktigt hinder för dem att bedriva högskolestudier. Detsamma gäller studerande från lägre socialgrupper.

Kap. 4. Utgångspunkter för en reform

Mål för studiestödet

Utbildning ökar människornas produktiva förmåga. Utbildning har även ett egenvärde för den enskilde vid sidan av att ge högre lön. Genom utbildning får den enskilde kunskaper som bl.a. kan medföra bättre beredskap att möta förändringar på arbetslivets område och i samhället i övrigt.

I Sverige har det statliga studiestödet länge varit en viktig del i strävan att underlätta för den som av ekonomiska, geografiska eller sociala skäl har svårigheter att fortsätta sin utbildning. Sverige är emellertid inte unikt när det gäller att ge statligt stöd till högskolestuderande. I de flesta europeiska länder finns någon form av statligt åtagande beträffande studiestöd till universitets- och högskolestuderande. Omfattningen och inriktningen av stöden varierar dock kraftigt mellan de olika länderna.

Vår utgångspunkt är att samhället har ett intresse av att enskilda individer satsar på utbildning. Det är även ett samhällsligt intresse att tillräckligt många gör det, så att den volym och inriktning på den högre utbildningen som statsmakterna skapat förutsättningar för kan upprätthållas.

Det är inte förenligt med de grundläggande värderingarna som präglar vårt utbildningssystem att möjligheterna till utbildning skiftar efter de utbildningssökandes ekonomiska förutsättningar. Med den volym som den högre utbildningen har i vårt land är det heller inte ändamålsenligt, och knappast praktiskt möjligt, att den studerande själv söker finansiera sin utbildning utan inslag av statliga garantier eller subventioner. Det är mot denna bakgrund givet att samhället även i framtiden skall ställa medel till förfogande för studiesocialt stöd på olika nivåer.

Vi anser att studiestödet i första hand är ett instrument för att förverkliga samhällets utbildningspolitiska mål. Det innebär att studiestödet skall verka neutralt i förhållande till olika utbildningar. Det är således inte lämpligt att skillnader i studiesociala förmåner verkar styrande på efterfrågan av eller tillströmningen till olika högskoleutbildningar. Detsamma gäller även för utbildningar på gymnasial nivå. Den som antas till en studiemedelsberättigad utbildning skall under vissa premisser ha en ovillkorlig rätt att under studietiden få studiestöd.

Det övergripande målet för studiestödet bör även framdeles vara, att bereda faktiska möjligheter till studier för så breda grupper i samhället som möjligt.

Studiestödet skall således syfta till att minska betydelsen av ekonomiska, sociala och geografiska faktorer liksom av kön och ålder vid den enskildes beslut att bedriva studier.

Ett annat mål för studiestödet bör vara att medverka till att studierna kan bedrivas effektivt. Samhällets studiestöd bör därför vara så väl avvägt att de studerande kan finansiera sitt uppehälle med stödet under studietiden. Totalbeloppet bör medge att de studerande under terminstid normalt inte skall behöva arbeta vid sidan av studierna för att klara sitt uppehälle.

Ett ytterligare mål för studiestödet bör vara att stödet skall stå i samklang med den allmänna fördelningspolitiken i samhället.

Vid sidan av målen för studiestödet har vi formulerat vissa allmänna krav som man kan ställa på studiestödets utformning.

De förändringar som vi tidigare redovisat beträffande studerandepopulation och arbetsmarknad gör det befogat att ställa frågan om inte studiestödet - inom ramen för ett generellt system - borde differentieras med hänsyn till de olika behov som skilda kategorier av studerande kan ha. Det nuvarande studiemedelssystemet innehåller vissa regler om differentiering. Statsmakterna har genom årets beslut om bostadsbidrag till ungdomar utjämnat boendekostnaderna högst väsentligt. Enligt vår bedömning blir det främst studerandegruppen som gynnas av denna reform. Genom beslutet att införa bostadsbidrag för ungdomar har man enligt vår mening skapat goda förutsättningar för att i övrigt avstå från differentiering av studiemedlen.

Under årens lopp har subventionen på tilldelningssidan urholkats medan subventionen på återbetalningssidan fortfarande är betydande. Återbetalningssystemet bör även i fortsättningen innehålla vissa sociala skyddsregler. Enligt vår mening bör man emellertid eftersträva att förskjuta tyngdpunkten i den statliga subventionen från återbetalningen till tilldelningen. Vi anser detta vara viktigt, inte minst från rekryteringssynpunkt.

I ett framtida återbetalningssystem bör vidare en huvudprincip vara att samtliga låntagare skall betala tillbaka sina studieskulder. Det bör gälla skulden totalt och den årligen debiterade avgiften. Återbetalningssystemet skall till sin konstruktion inte vara så generöst att stora grupper av låntagare redan på förhand vet med sig att de aldrig - eller bara i ringa utsträckning - behöver betala tillbaka sin skuld.

Ekonomiska förutsättningar

Enligt direktiven får våra förslag inte leda till totala kostnadsökningar för staten eller kommunerna. För att bestämma vilket utrymme som finns för eventuella reformer har vi beräknat vilka kostnader som staten har i dag för studiemedelssystemet.

Våra beräkningar visar att den statliga subventionen i studiemedelssystemet har varit högst betydande. Statens totala kostnader uttryckta i procent av utbetalat totalbelopp har i genomsnitt under perioden 1970-1986 legat på 66 %. En viktig förklaring till denna höga nivå är att inflationstakten fram till de allra senaste åren varit mycket hög, medan uppräkningsfaktorn i studiemedelssystemet under större delen av perioden varit maximerad till 3,2 resp. 4,2 %.

I den allmänna debatten har studiebidragets sjunkande andel av totalbeloppet ofta använts som det enda måttet på hur subventionsnivån i studiemedelssystemet har utvecklats.

Av våra beräkningar framgår att en sådan ensidig fokusering på bidragsdelen är missvisande och ger inte en rättvisande bild av den statliga subventionens storlek.

Enligt vår bedömning är det möjligt att inom den nuvarande ekonomiska ramen åstadkomma betydande förbättringar av studiemedelssystemet och därmed också närma oss de mål som vi tidigare angett i detta kapitel. Vi har i våra beräkningar därvid utgått från huvudalternativet i 1987 års långtidsutredning, vilket ger en subventionsnivå på 52 %.

Kap. 5. Överväganden och förslag

Totalbeloppets storlek (5.2)

Vid en bedömning av totalbeloppets storlek har vi tagit del av material rörande studiekostnader liksom uppgifter om studiemedlens tillräcklighet. När man bedömer totalbeloppets storlek finns det emellertid skäl att även beakta den disponibla inkomsten för andra grupper i samhället än studerande. Vi har insamlat uppgifter som avser dels förmåner som är fastställda av samhället och vilka avses täcka den enskildes samtliga utgifter, dels löner för vissa grupper av yrkesarbetande ungdomar, dels ock löner för vissa grupper högskoleutbildade.

Vi är självfallet medvetna om svårigheten att göra sådana jämförelser - bl.a. med hänsyn till heterogeniteten i studerandegruppen och problemen med att jämföra utgiftsslagen hos olika grupper - men anser likväl att sådana jämförelser måste göras. De ersättningar som utgår till arbetslösa, socialbidragstagare samt förtids- och ålderspensionärer visar vad samhället anser vara rimliga belopp för dessa grupper att täcka sina levnadsomkostnader med. De löner som utgår till yrkesarbetande ungdomar och högskoleutbildade är de faktiska medel dessa - efter skatt - disponerar för sin försörjning.

Genom riksdagsbeslut våren 1987 har ett särskilt bostadsbidrag införts för ungdomar under 29 år. Bidraget utgår för ensamstående med 80 % av bostadskostnaden i ett intervall om 600-1 700 kr./månad och för makar/samboende med denna procentsats i intervallet 600-2 200 kr.

Det nya systemet införs den 1 januari 1988 och är självfallet av stor betydelse för de studerande. En stor del av de studerande är dock äldre än 28 år och kommer inte att få del av den nya förmånen. Man kan rimligen inte hävda att den som passerat åldersgränsen 29 år och studerar med statligt studiestöd skulle ha mindre behov att få en del av sin hyra täckt än sina yngre kamrater. Vi föreslår därför att den som beviljas statligt studiestöd skall få bostadsbidrag även efter det att han har fyllt 29 år. Vi anser det också viktigt att studiestödet inte varierar beroende på bostadsort.

Enligt vår mening bör det belopp som en studerande skall disponera fastställas med beaktande av dels de förmåner som av samhället fastlagts för pensionärer, arbetslösa och socialbidragstagare, dels de inkomster som förvärvsarbete ungdomar har. Det är också rimligt att en högskoleutbildad förvärvsarbete får en högre disponibel inkomst än han haft under studietiden.

Vid en bedömning av vilket totalbelopp som skall utgå till de studerande måste man givetvis väga in bostadsbidraget. Totalbeloppet för studiemedlen bör mot denna bakgrund fastläggas till 155 % av basbeloppet, dvs. f.n. 37 975 kr. om året. För den som får bostadsbidrag för ensamstående kan stödet bli maximalt 48 535 kr.

Bidragdelen (5.3)

Det direkta studiebidraget utgör f.n. 2 178 kr. för ett läsår omfattande nio månader. Enligt vår mening bör studiebidraget höjas väsentligt. Även vid fastställandet av bidragsnivån har vi beaktat att en studerande utan barn numera kan erhålla bostadsbidrag med upp till 10 560 kr. om året. Med hänsyn härtill har vi funnit att ett studiebidrag om 35 % av basbeloppet (dvs. f.n. 8 575 kr.) är rimligt. I återbetalningspliktiga medel utgår därmed högst 120 % av basbeloppet (mot f.n. ca 136 %), om ej extra studiemedel beviljas.

Vi föreslår således att bidraget - till skillnad från i dag - uttrycks i procent av basbeloppet. Därmed behåller bidraget sitt relativa värde och man undviker en urholkning av det slag som skett tidigare.

Det totala bidraget kommer med vårt förslag - beroende på den studerandes hyreskostnader - att variera mellan 8 575 kr. och 19 135 kr. om året av ett totalbelopp som i sin tur ligger mellan 37 975 kr. och 48 535 kr. om året. I förhållande till dagens läge innebär det för alla studerande minst ungefär en fyrdubbling av det direkta bidraget, för flertalet en ännu större ökning och för en del en åtta-niodubbling. Dessa senare effekter är en följd av det införda bostadsbidraget för ungdomar (och av vårt förslag om bostadsbidrag till studerande över 29 år).

Studiebidrag och bostadsbidrag till de studerande kommer tillhopa att uppgå till följande årsbelopp.

Hyreskostnad/månad	Förslag ¹	Våren 1987	Ökning
Högst 600 kr.	8 575	2 178	6 397
1 000 kr.	12 415	2 178	10 237
1 700 kr.	19 135	2 178	16 957

¹ Vid basbeloppet 24 500 kr.

I förhållande till utgående studiemedel och bostadsbidrag varierar bidragsdelen mellan 23 % och 40 %. Vid en hyra av 1 000 kr./mån. blir bidragsandelen 30 %.

Tilldelningssidan i övrigt (5.2)

Barntillägget syftade ursprungligen till att täcka kostnaderna för barnomsorg i hemmet för den studerande och att räcka till underhållsbidrag för en studerande som var pliktig att utbetala sådant. De jämförelser som vi gjort av den disponibla inkomsten för olika kategorier med ett barn, visar att redan i dagens läge får studiemedelstagaren, även utan barntillägg, en acceptabel disponibel inkomst.

Familjepolitiken har dessutom utvecklats i åtskilliga avseenden sedan 1960-talets mitt. Då fanns det t.ex. mycket få platser i kommunal barnomsorg; år 1991 skall alla studerande föräldrar ha rätt till plats på daghem eller i familjedaghem för sina förskolebarn. Även de familjeekonomiska förmånerna har byggts ut kraftigt sedan mitten på 1960-talet. Enligt vår mening saknas det därför skäl att inom studiemedelssystemet ha särskilda familjepolitiska förmåner. Vi föreslår att barntillägg inte längre skall utgå i studiemedelssystemet.

Vi förordar att prövning mot den enskildes inkomster bör ske även framdeles. Däremot föreslår vi att inkomstbegreppet förändras. Innebörden av vårt förslag är att fribeloppet kommer att höjas med ca 3 000 kr., dvs. motsvarande schablonavdraget för inkomst av tjänst. Av större vikt än inkomstbegreppet är emellertid frågan om reduktionsreglerna för egen inkomst. F.n. minskas studiemedlen med 50 % av en heltidsstuderandes inkomstökning över fribeloppet. Vid en inkomstökning kan de samlade effekterna av skatt, reducerat bostadsbidrag och reducerade studiemedel leda till att den disponibla inkomsten sjunker. Detta anser vi inte vara rimligt och vi föreslår

därför att reduktionsfaktorn minskas för heltidsstuderande så att de totala marginaleffekterna ej kommer att överstiga 100 %. Detta uppnås om studiemedlen för en heltidsstuderande reduceras med 30 % av den inkomstökning som överstiger fribeloppsgränsen. Som en följd av denna ändring kommer den gräns då rätt till studiemedel helt upphör att höjas med ca 40 000 kr. om året till ca 120 000 kr.

F.n. påverkar behållen förmögenhet utgående studiemedel. Vid ett fortsatt hänsynstagande till förmögenhet inom studiemedelssystemet skulle denna faktor inverka för den studerande på tre olika sätt: bostadsstödet reduceras, avkastning av förmögenhet (dvs. främst räntor) räknas som inkomst liksom förmögenhet över sex basbelopp. Med ett bibehållet hänsynstagande till förmögenhet kan utan tvekan effekterna för den enskilde upplevas som oskäliga. Det är enligt vår mening tillräckligt att förmögenheten kan påverka bostadsbidraget och att avkastningen räknas som inkomst och därmed kan inverka på studiestödet. Vi föreslår därför att behållen förmögenhet i sig ej skall påverka studiestödet.

Hänsynstagande till förmåner i form av fria läromedel och fria skolmåltider skall ske även fortsättningsvis.

De särskilda insatser som i dag görs i form av anslag över statsbudgeten till de studerandes resor, hälsovård och motionsidrott samt den särskilda sjukförsäkringen är fortfarande motiverade. De har också alla blivit föremål för ställningstaganden från statsmakternas sida under senaste åren. Vi föreslår inga förändringar i dessa avseenden.

Inkomstrelaterat återbetalningssystem (5.4)

Beträffande studieskulderas storlek visar vårt material att det är de små skulderna som dominerar kraftigt. Nästan 75 % av alla studiemedelstagare har t.ex. skulder understigande 50 000 kr.

Drygt 75 000 personer har skulder över 100 000 kr. Det motsvarar 9 % av alla studiemedelstagare. Bland dem som ännu inte börjat betala tillbaka sina skulder är motsvarande andel 13 %.

Tendensen till högre skulder bland dem som nu studerar eller nyligen avslutat sina studier är emellertid tydlig.

Av vår redovisning framgår även - som en följd av skuldfördelningen - att de årliga avgifterna är relativt låga; 70 % av de avgiftsskyldiga har en årlig avgift understigande 3 000 kr. Antalet individer med årliga avgifter över 10 000 kr. är endast ca 1 500.

Man kan alltså konstatera att för en stor majoritet av dem som nu har lån och befinner sig i återbetalningssystemet bör inte återbetalningen av studieskulder innebära någon större ekonomisk uppoffring.

En hel del av dem som har eller i framtiden kommer att få stora studieskulder har inte några större problem att återbetala sina skulder. Det är individer som har relativt höga begynnelselöner efter genomgången utbildning och vilkas löneutveckling får betecknas som god.

Det nuvarande studiemedelssystemet omfattar emellertid även studerande som efter genomgången utbildning får relativt låga begynnelselöner och är verksamma inom yrken där karriärmöjligheterna är begränsade. Härtill kommer att återbetalningsbördan kan vara betungande för många äldre studerande på grund av den relativt sett korta återbetalningstiden.

Enligt vår mening är det största problemet på återbetalningssidan att åtskilliga med relativt låga inkomster har stora skulder och höga årliga avgifter. Den årliga avgift som nu debiteras är helt enkelt dåligt anpassad till den återbetalningsskyldiges inkomst.

Med utgångspunkt i bl.a. denna problembild anser vi att det nuvarande återbetalningssystemet bör ersättas med ett system, i vilket man låter den årliga återbetalningen stå i relation till den avgiftsskyldiges inkomst. Därmed kommer den årliga återbetalningen att variera för individer med lika stor skuld i utgångsläget. Återbetalningstiden blir längre för en del, kortare för andra.

Vi förordar således ett inkomstrelaterat återbetalningssystem med en årlig avgift om 4 % av inkomsten.

Vår utgångspunkt är vidare att studieskulden är en skuld som i normalfallet skall återbetalas i sin helhet. Återbetalningssystemet skall inte vara så konstruerat att grupper av låntagare redan på förhand kan räkna med att aldrig behöva betala tillbaka sin skuld eller få en stor del av skulden efterskänkt. Det betyder att återbetalningarna i framtiden skall kunna ske även efter 65 år som är slutpunkten i dagens system. Vidare bör återbetalningarna påbörjas tidigare än i dag.

Enligt vår mening bör den inkomst som skall ligga till grund för återbetalningen utgöras av taxerad inkomst plus underskott av en- eller tvåfamiljsfastighet och övriga underskott i förvärvskälla. Hänsyn tas således till möjligheten att göra avdrag för pensionsförsäkringar och omdisponera sina inkomster under livstiden. Vårt inkomstbegrepp är identiskt med det nu gällande inkomstbegreppet vid fastställandet av avgiftsunderlag.

Vi anser att samtliga avgiftsskyldiga varje år skall betala tillbaka någon del av sin skuld oavsett inkomstens storlek. Vi förordar därför att en minimiavgift införs: alla låntagare skall återbetala åtminstone 3 % av basbeloppet varje år oavsett om man har några inkomster eller inte. Uppskov eller anstånd med återbetalningen blir i princip inte aktuell i ett inkomstrelaterat återbetalningssystem.

Ett inkomstrelaterat återbetalningssystem bygger på uppgifter som lämnas genom den allmänna självdeklarationen. För studiemedelstagare som är bosatta utomlands och inte lämnar självdeklaration förordas speciella regler gälla.

Om alla avgiftsskyldiga oavsett inkomstens storlek skall återbetala någon del av sin studieskuld finns det inte anledning att ha kvar prövning mot makes inkomst i ett nytt system. Makeprövning är således inte motiverad i ett inkomstrelaterat återbetalningssystem.

Den enskildes skuld räknas upp varje år med en ränta som utgör hälften av statens upplåningskostnad.

Vi föreslår också vissa särskilda möjligheter till lindring av återbetalningsskyldigheten.

Avskrivning av studieskulder på grund av vuxenstudier (5.5)

Omkring en tredjedel av dem som uppbär studiemedel är i dag studerande äldre än 20 år i gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning och folkhögskola. Det rör sig om ca 50 000 individer per år. Vuxenstudier är ett skäl för avskrivning av studieskulder. Reglerna, som förutsätter ett ansökningsför-

farande, är både föräldrade och komplicerade att tillämpa. Bl.a. som en följd av de komplicerade reglerna har antalet beviljade avskrivningar varit mycket lågt.

Vi anser att dessa regler bör göras mer generösa. Liksom för närvarande bör gälla att den sökande skall vara minst 20 år och ha deltagit i statlig eller kommunal vuxenutbildning eller folkhögskoleutbildning och då haft studiestöd som skall betalas tillbaka. Vidare skall den enskilde ha uppburit sådant studiestöd i minst tre terminer för högskoleutbildning.

Avskrivningen bör som nu avse de återbetalningspliktiga medlen för de förberedande studierna (studierna på gymnasial nivå eller motsvarande). Den bör i likhet med studiemedelsbeloppen knytas till basbeloppet och utgå med 40 % av basbeloppet per läsår eller 20 % av basbeloppet per termin. Som basbelopp räknas det för det aktuella läsåret eller terminen gällande basbeloppet.

Förslaget innebär en möjlighet till avskrivning med maximalt en tredjedel av den totala skulden på gymnasial nivå (6 terminer).

Den som innehaft särskilt vuxenstudiestöd (SVUX eller SVUXA) skall för då aktuell termin inte vara berättigad till avskrivning.

Vi föreslår att de nya reglerna skall tillämpas även på vissa av dem som i dag är återbetalningsskyldiga. Även studerande som redan utnyttjat avskrivningsmöjligheterna enligt äldre bestämmelser skall under vissa förhållanden få möjlighet att göra en ytterligare avskrivning enligt de nya reglerna.

Ändring av antalet terminer med studiestöd (5.5)

För studier under högskolenivå bör antalet studiemedelsberättigade terminer få utgöra högst sex; en sådan tidrymd är som regel tillräcklig för att genomföra en gymnasial utbildning. Dessutom bör antalet terminer för vilka studiestöd kan utgå maximeras; maximiantalet bör sättas till fjorton terminer, varav som nu högst tolv får avse högskolestudier.

Finansiering (5.6)

Enligt våra direktiv skall vi belysa - även om det inte skulle föranleda förslag - i vad mån resurser kan frigöras genom bl.a. finansiering av studiemedlen helt eller delvis utanför statsbudgeten.

Vi har beträffande upplåning av återbetalningsmedlen inom studiestödet liksom hanteringen av återbetalningssystemet som sådant haft kontakter med företrädare för Svenska Bankföreningen och Svenska sparbanksföreningen.

Vidare har ett riksgäldsalternativ liksom ett alternativ med ett särskilt mellanhandsinstitut belysts i utredningsarbetet.

Riksgäldskontoret, som svarar för den statliga upplåningen, kan sköta den för studiestödet aktuella upplåningen till lägre kostnad än vad bankerna kan. En av anledningarna härtill är att staten som låntagare ej är förknippad med någon kreditrisk. Vi anser därför att riksgäldskontoret bör svara för den erforderliga upplåningen, vilket för övrigt redan sker beträffande luftfartsverkets och SJ:s investeringar. Vi har i denna fråga haft kontakt med företrädare för riksgäldskontoret. Vårt förslag innebär således att riksgäldskontoret lånar upp medel för CSN:s behov av studielångivningen. Med

detta förslag har CSN kvar sin nuvarande verksamhet. CSN beviljar och utbetalar således studiemedel samt svarar för administrationen av återbetalningen.

Åtgärder för studiemedelstagare i nuvarande system (5.7)

Det nuvarande systemet för återbetalning kommer att kvarstå under lång tid. Studerande kommer att åtminstone fram till halvårsskiftet 1988 att kunna få studiemedel enligt nuvarande system. De kan därmed, i varje fall teoretiskt, fortfarande hålla på att betala tillbaka sina studieskulder på andra sidan år 2010.

Vi nämnde att avgifterna tenderar att öka bland de nya återbetalnings-skyldiga. De studerande som nu påbörjar och kommer att påbörja sin återbetalning innan vårt förslag kan genomföras kan därför i vissa fall ha en svår återbetalningssituation. Vårt förslag till återbetalning innebär att avgiften maximeras till 4 % av inkomsten. Den som så önskar bör få gå över till det nya systemet och då följa dess regler i övrigt.

Vi föreslår också att de som inte väljer detta alternativ ges möjlighet till en avgiftsbegränsning som svarar mot en avgift om 5 % av inkomsten. Vidare föreslås en begränsning för dem med återbetalningspliktiga studiemedel både från nuvarande och föreslaget system.

Avgränsning (5.8)

När gränsdragningarna - från studiestödssynpunkt - en gång gjordes var skillnaderna mellan gymnasial och eftergymnasial nivå tydligare än i dag. Det fanns vid den tidpunkten vissa utbildningar som inte räknades till högskolan, men som utan tvekan var eftergymnasiala. Dessa utbildningar berättigade till studiemedel. I dag är gränserna mellan de två utbildningsnivåerna inte lika klara.

Vi anser att de ekonomiska villkoren inom studiehjälpen nu är sådana att även elever som av utbildningsskäl måste bo skilt från familjen i övrigt kan klara sig inom studiehjälpen. Genom den relativt sett höga bidragsdelen i studiehjälpssystemet undviker man också alltför hög skuldsättning redan på gymnasial nivå. Mot den bakgrunden, och med hänsyn tagen till fördelarna med en mer konsekvent gränsdragning mellan gymnasial nivå och högskolenivå, föreslår vi att all utbildning i gymnasieskolan för studerande under 20 år skall hänföras till studiehjälpssystemet.

Övriga frågor (5.9)

Vi anser att studiemedel för studier utomlands skall beviljas mer generöst än i dag och därför i allmänhet utgå. Vissa krav måste dock ställas. Ett sådant skall avse utbildningens kvalitet, ett annat att dimensioneringsbeslut inte sätts ur spel. CSN bör från fall till fall kunna bedöma om studiemedel skall beviljas eller ej.

Beträffande meritprövning vid eftergymnasiala utbildningar förordar vi inga förändringar i förhållande till nu gällande regler.

Meritprövningen vid gymnasiala studier är av annan karaktär än vid eftergymnasiala utbildningar. I vissa fall kan inte studieprestationerna i samma utsträckning som vid eftergymnasiala utbildningar kvantifieras i antal uppnådda poäng etc. I en del fall förefaller de krav som ställs på de studerande för att få fortsatta studiemedel vara väl låga. Vi har tidigare framhållit att reglerna bör vara så utformade att studieframgång främjas. Enligt

vår mening bör de nuvarande meritvärderingsreglerna för gymnasiala studier ses över; en sådan översyn kan ombesörjas av CSN inom ramen för myndighetens ordinarie översynsarbete.

Kostnadsberäkningar(5.11)

Statens kostnader för studiemedel avser *dels* det direkta studiebidraget, *dels* de kostnader som är förenade med återbetalningssystemet i form av generella räntesubventioner, uppskov samt avskrivningar, *dels ock* administrationskostnaderna.

Den metod som använts för att visa statens kostnader har varit följande.

Alla framtida räntesubventioner - per år beräknade som skillnaden mellan statens lånekostnad och skulduppräknningen enligt nuvarande regler - på de studiemedel som betalats ut år 1986 har räknats om till detta års penningvärde. Tillsammans med studiebidragen utgör dessa räntesubventioner statens kostnader för 1986 års studiemedel, uttryckta i 1986 års penningvärde. Utgångspunkten för framtida bedömningar har därvid varit huvudscenariot i 1987 års långtidsutredning. Genom den valda beräkningsmetoden (hälften av statens upplåningskostnad) har effekten av avdragsrätt för räntor beaktats.

Beräkningarna, redovisade för en studiemedelstagare, visar följande belopp uttryckta i kronor:

Utbetalade återbetalnings- pliktiga medel	Räntesubventioner varav för uppskov	Bidrag
31 600	15 500 600	2 200

Subventionsnivån i systemet utgör således totalt 52 %, varav inte mindre än 46 % utgår som räntesubventioner i olika former. Härtill skall läggas avskrivningskostnaderna vilka totalt belöper sig på ca 30 milj.kr.

Budgetåret 1986/87 utgör det statliga anslaget till studiemedel ca 4 500 milj.kr. Statens kostnad härför kan således beräknas till ca 2,4 miljarder kr.

Vi har i det föregående föreslagit en rad förändringar i studiemedelssystemet, vilka påverkar kostnadsbilden.

Totalbeloppet höjs till 155 % av basbeloppet; däri ingår ett studiebidrag med 35 % av basbeloppet. Reglerna för reduktion av studiemedel mot egen inkomst och förmögenhet ändras. Barntillägget slopas. Återbetalningsmedlen räknas upp med hälften av lånekostnaden för riksgäldskontorets upplåning, återbetalningstiden beräknas bli kortare, återbetalningarna börjar tidigare än i dag och kan fortsätta efter 65 år, de automatiska uppskoven slopas.

De sammanlagda effekterna av dessa åtgärder är givetvis svåra att bedöma. De beror främst av sådana faktorer som pris- och löneutvecklingen under de närmaste 20-25 åren men påverkas även av förändringar i studerandeantal och benägenhet att utnyttja studiemedlen.

Beräkningarna för det av oss föreslagna systemet - avseende det för kalenderåret 1986 gällande basbeloppet och för en studiemedelstagare - ger följande resultat.

Utbetalade återbetalnings- pliktiga medel (kr.)	Räntesubventioner (kr.)	Bidrag (kr.)
28 000	9 500	8 150

Med gjorda antaganden om och vid ett oförändrat antal studerande skulle merkostnaderna för statens del av våra förslag till nytt studiefinansierings-system och bostadsstöd uppgå till ca 70 milj.kr. Härtill kommer kommunala kostnader för bostadsstödet. Tilläggas skall dock att när studiebidraget enligt vårt förslag anknyts till basbeloppet uppstår därmed en automatisk kostnadsökning i förhållande till en tillämpning av nuvarande system.

Enligt vår mening har vi därmed i stort sett, under angivna förutsättningar, uppfyllt direktivens krav att lägga fram våra förslag inom givna ramar. Vi anser samtidigt att vi med förslagen når flera viktiga mål: den studerande kan höja sin disponibla inkomst; genom bostadsstödet utjämnas skillnader i hyreskostnader; studiebidraget höjs väsentligt, blir tydligt för den enskilde, nedbringar skuldsättningen och bör därmed kunna påverka den sociala rekryteringen; de vuxenstuderandes situation förbättras genom ökade möjligheter till avskrivning; återbetalningssystemet blir väsentligt mindre subventionsinriktat genom anpassning till statens faktiska uppläringskostnader, kortare återbetalningstid och slopat uppskovsförfarande; alla får betala tillbaka en viss summa varje år men genom att avgiften i normalfallet sätts i relation till inkomsten blir den likväl inte onödigt betungande; en ytterligare, motsvarande skyddsregel införs för dem som nu betalar tillbaka; en riktigare redovisning av statens verkliga kostnader för studiemedelssystemet uppnås; genom lösningen med riksgäldskontoret avlastas budgeten initialt ett betydande belopp; lagstiftningen, särskilt vad gäller återbetalningsreglerna, förenklas.

1 Direktiven och utredningens arbete

1.1 Direktiven

Det studiemedelssystem som infördes i mitten av 1960-talet har, trots vissa justeringar, i stort sett bibehållits i sina huvuddelar. Diskussioner om systemets effekter har förts med varierande intensitet under de senaste femton åren. Den senaste tidens debatt om studiemedelssystemet, som bl.a. har tagit sig uttryck i att studiemedlen inte anses tillräckliga under studietiden samtidigt som de studerande får alltför stora skulder att återbetala, är några av orsakerna till beslutet att utreda studiefinansieringen för den högre utbildningen.

Några punkter i våra direktiv, som i sin helhet redovisas i bilaga 1, bör särskilt framhållas.

- ** Ett av de viktigaste syftena med studiestödet är att bereda faktiska möjligheter till studier för så breda grupper i samhället som möjligt. Detta mål, liksom att studiestödet skall bidra till att studierna kan bedrivas så effektivt som möjligt, skall vara en utgångspunkt för vårt arbete.
- ** Genom att vuxenstuderande har förts till studiemedelssystemet, och genom att antalet studerande i övrigt har ökat samtidigt som de studerande blivit allt äldre, har utgångspunkterna för studiemedelssystemet förändrats. Samtidigt har arbetsmarknadsutsikterna för individer med högre utbildning blivit osäkrare än tidigare. Dessa förhållanden gör det angeläget att belysa om konstruktionen av studiemedelsystemet bör vara en annan än i dag, och om inriktningen av subventionerna skall ligga fast eller förändras.
- ** En central uppgift för oss är att framlägga förslag om studiemedelsbelloppets storlek.
- ** Ställningstagande till om subventionen skall ligga huvudsakligen på tilldelnings- eller på återbetalningssidan bör leda till förslag om återbetalningssystemets konstruktion.
- ** Våra förslag får inte leda till totala kostnadsökningar för staten eller kommunerna. Reformförslag skall således finansieras genom omprioriteringar inom studiemedelsområdet eller mellan detta och näralligande områden.

I de ursprungliga direktiven ingick också att vi skulle bedöma konsekvenserna av att slopa hänsynstagandet till makes inkomst vid fastställandet av återbetalningsskyldighet. Med anledning av riksdagsbeslut (rskr 1985/86: 198) beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv att uppdraga åt oss att utforma ett förslag om att slopa makeprövningen. Tilläggsdirektiven redovisas i bilaga 2.

1.2 Utredningsarbetet

Utöver de sakkunniga har ett antal experter förordnats att biträda oss i vårt arbete. Följande experter har i slutskedet ingått i den referensgrupp med företrädare för arbetsmarknads- och studerandeorganisationer som bildades i december 1985:

Ombudsmannen Per-Ivan Andersson, Landsorganisationen i Sverige
Utredningssekreteraren Örjan Edström, Tjänstemännens centralorganisation
Sjuksköterskan Björn Hamrin, Sveriges sjuksköterskeelevers förbund
Utredningssekreteraren Gunilla Johannesson, Centralorganisationen SACO/SR
Studeranden Cawe Johansson, Samarbetsorganisationen för Sveriges vuxenstuderande
Studeranden Lars Karlsson, Elevorganisationen i Sverige
Filosofie studeranden Ewy Lindgren, Sveriges Folkhögskoleelevers Förbund
Socionomen Christer Wikfeldt, Svenska Arbetsgivareföreningen
Filosofie studeranden Maria Östberg-Svanelind, Sveriges Förenade Studentkårer

Vid sidan av referensgruppen har följande experter biträtt kommittén:
Departementssekreteraren Thomas Lyrevik
Byråchefen Claes Norgren
Hovrättsassessorn Björn Rosén

Departementssekreteraren Göran Schubert har på vårt uppdrag utfört beräkningar av statens kostnader för studiemedel.

Referensgruppen har fortlöpande fått ta del av arbetsmaterialet. Fram till årsskiftet 1986/87 deltog referensgruppen dessutom i kommitténs sammanträden. Därefter har referensgruppen sammankallats för sig för att få ta del av och ge sina synpunkter på arbetsmaterial och förslag.

För att belysa de ändrade förutsättningarna beträffande bl.a. studerandepopulationens sammansättning gav vi under sommaren 1986 ut rapporten (Ds U 1986:11) Studerandepopulation och arbetsmarknad.

Tilläggsuppdraget att framlägga förslag om slopad makeprövning redovisade vi i november 1986 i (Ds U 1986:15) Makeprövning vid återbetalning av studiemedel. Med hänsyn till att vi vid den tidpunkten inte kunde bedöma vad en sådan åtgärd skulle kosta jämfört med våra övriga förslag avstod vi från att då lägga fram ett konkret förslag om slopande av makeprövningen.

Vi har beretts tillfälle att yttra oss över vuxenutbildningsutredningens betänkande (Ds U 1985:10) Vuxenutbildning, 1970-talets reformer - en utvärdering.

Vi har under vårt arbete haft möjlighet att utnyttja kunskaperna och erfarenheterna inom forskningsprojektet Studiestöd och postgymnasial utbildning, som bedrivs på institutionen för pedagogik vid universitetet i Göteborg. Vi har även medverkat med finansiering av en av projektets undersökningar om studiemedlens effekter på rekryteringen m.m. Dessutom har vi medverkat med finansiering av en undersökning utförd av Studiestödsprojektet på institutionen för statsvetenskap vid universitetet i Umeå. Studiemedelsnämnden i Stockholm har för vår räkning framtagit vissa uppgifter beträffande utnyttjandet av studiemedel bland studerande inom kommunal vuxenutbildning.

I arbetet med frågan om finansieringsform har vi haft kontakter med företrädare för Svenska Bankföreningen och Svenska sparbanksföreningen. Vidare har Handelsbanken Företagsfinansiering inkommit med en skrivelse i denna fråga.

Synpunkter på det nuvarande studiemedelssystemet och förslag till förändringar har förts fram till oss av organisationer och enskilda.

Under arbetets gång har vi haft kontakt med företrädare för studerandeorganisationer på skilda studieorter. Vi har även överlagt med företrädare för centrala studiestödsnämnden och vissa studiemedelsnämnder. Kommitténs ledamöter har dessutom vid olika tillfällen deltagit i offentliga debatter, diskussioner och seminarier som behandlat studiemedelsfrågan.

2 Bakgrund

2.1 Historik

Samhällets studiesociala stöd vid högre utbildning går tillbaka till riksdagens beslut år 1918 att i mycket begränsad omfattning medge räntefria studielån. År 1939 inrättades ett litet antal statsstipendier (naturastipendier). Som en följd av att dessa stödformer omfattade endast en mindre del av de studerande infördes år 1946 akademikerlån, vilka innebar att den som avlagt en akademisk examen kunde överföra privata studieskulder till ett statligt garantilån. År 1950 tillkom en ny låneform under studietiden, nämligen studielån med statlig garanti. Lånen var amorteringsfria under studietiden och räntan hölls nere genom en statlig kreditgaranti.

Statsstipendierna avsåg att täcka kostnaderna för kost och logi under halva studietiden. Vid bedömningen av den sökandes ekonomiska situation togs hänsyn till föräldrarnas inkomster och tillgångar, till den egna ekonomin samt i förekommande fall även till makens.

Det gick således inte att finansiera studierna med enbart statsstipendier. Som komplement fanns de ovan nämnda låneformerna. Räntefria lån utgick utan borgensförbindelser eller annan säkerhet till samma grupper av studerande som var berättigade till statsstipendier. Garantilån kunde erhållas av var och en som kunde uppvisa godtagbara studieresultat och som inte föll bort vid provningen mot föräldrarnas eller egen ekonomi.

Under 1950-talet och under början av 1960-talet skedde vissa reformeringar av det studiesociala stödet. Bl.a. mjukades de stränga kraven för att erhålla stipendium upp avsevärt. År 1961 beslöt riksdagen om en rätt till avskrivning av studieskulderna med 25 % vid första amorteringstillfället.

Under senare delen av 1950-talet framfördes från olika håll allt starkare krav på en fortsatt utbyggnad och förbättring av det studiesociala systemet. Mot bl.a. denna bakgrund tillsattes år 1959 den studiesociala utredningen, vars förslag låg till grund för riksdagens beslut år 1964 om ett nytt studiefinansieringssystem.

Den studiesociala utredningen föreslog för de eftergymnasiala utbildningarna ett system med studiemedel. Dessa skulle till största delen bestå av återbetalningspliktiga medel. För att motverka de olägenheter som normalt är förenade med skuldsättning föreslog utredningen att återbetalningsreglerna skulle förses med vissa sociala trygghetsgarantier. Vidare ansåg man att en del av stödet borde utgöras av ett återbetalningsfritt studiebidrag. Bidraget skulle utformas så att en eventuell successiv höjning av detsamma inte försvårades eller förhindrades.

En grundläggande princip för studiemedelssystemet skulle vara att alla som var i behov av hjälp för att finansiera sina studier fick tillräckliga medel härför. Reglerna föreslogs vara enkla och schablonartade och utformas så att alla som uppfyllde vissa villkor skulle ha ovillkorlig rätt till studiemedel. I och med studiemedelssystemets tillkomst skulle i princip alla som vunnit tillträde till högre (eftergymnasial) utbildning få rätt till statligt studiestöd.

Då studiesociala utredningen fastställde sitt förslag om storleken av studiemedlens maximibelopp utgick den från de genomsnittliga studiecostnader som 1957 års studentekonomiska undersökning hade kommit fram till. Des-

sa överensstämde med de dåvarande statsstipendienämndernas beräkningar. De genomsnittliga studiekostnaderna beräknades därvid vara drygt 6 000 kr. för ett läsår om tio månader. Utredningen ansåg dock att det var rimligt att beräkna maximibeloppet även med utgångspunkt i kostnaderna för andra jämförbara grupper i samhället. Med ledning av denna jämförelse fann utredningen att maximibeloppet för en ensamstående studerande utan barn borde uppgå till ungefär 6 500 kr. per läsår i 1963 års penningvärde. Med utgångspunkt i dessa beräkningar fastställdes maximibeloppet per läsår till 140 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Genom kopplingen till basbeloppet gjordes studiemedlen värdebeständiga. Totalbeloppets storlek skulle därmed automatiskt följa penningvärdets växlingar. Däremot avvisade utredningen tanken att göra studiemedlen standardbeständiga. Utredningen fann visserligen goda skäl tala för att även de studerande borde få del av den allmänna standardstegringen i samhället, men föreslog ändå att frågan om standardföljksamhet skulle regleras genom särskilt beslut av regering och riksdag.

För studerande med vårdnad om eller underhållsskyldighet mot barn ansåg utredningen att de ordinarie studiemedlen var otillräckliga. Dessa studerande borde därför kunna få återbetalningspliktiga barntillägg. Barntilläggen föreslogs utgå med 25 % av basbeloppet per läsår och barn under 16 år.

När det gällde att bestämma storleken av studiebidraget utgick utredningen från att det studiesociala stödet på skilda nivåer borde samordnas så långt som möjligt. En skillnad i bidragets storlek mellan s.k. äldre studerande inom studiehjälpssystemet och studerande inom studiemedelssystemet skulle, enligt utredningen, kunna leda till spänningar inom det studiesociala systemet som helhet. Bidragets storlek fastställdes därför till 1 750 kr. per läsår. Detta belopp motsvarade vad som, enligt dåvarande studiehjälpstudier utredningens förslag, borde utgå i förhöjt studiebidrag till äldre studerande. Utredningens överväganden låg till grund för regeringens förslag i propositionen (prop. 1964:138) angående studiesocialt stöd till studerande ungdom. Riksdagen beslöt i enlighet med regeringens förslag.

2.2 Nuvarande studiemedelssystem

Studiemedelssystemet omfattar i dag studerande vid universitet och högskolor och vissa andra eftergymnasiala utbildningar, studerande vid vissa gymnasiala påbyggnadsutbildningar samt studerande som är 20 år och däröver i gymnasial utbildning. Den senare gruppen, som fördes över till systemet år 1973, hade dessförinnan haft rätt till studiehjälp.

Studiemedel beviljades från början bara för heltidsstudier. Fr.o.m. den 1 juli 1971 har emellertid också deltidstuderande rätt till stöd.

Studiemedelssystemet är i princip generellt, men i systemet finns vissa begränsningar. Så t.ex. är en högsta åldersgräns angiven. Ursprungligen var denna 40 år, men år 1969 höjdes den övre åldersgränsen för rätt till stöd till 45 år. Om särskilda skäl finns kan stöd beviljas även till äldre studerande. Praxis för tillämpningen har varit relativt generös.

Det finns även en längsta tid för vilken studiemedel kan utgå. Denna var för eftergymnasial utbildning ursprungligen 16 terminer, men sänktes den 1 juli 1982 till 12 terminer. För studier på gymnasial nivå utgår studiemedel för högst 10 terminer. I båda fallen kan undantag göras om det finns särskilda skäl.

Den studerande som erhåller studiemedel kan få både ett studiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel. Det är möjligt att ta ut bara studiebidraget.

Totalbeloppets (studiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel) procentuella andel av basbeloppet har förändrats vid två tillfällen: den 1 juli 1982 till 142 % och den 1 januari 1984 till 145 % av basbeloppet.

Tabell 2.1 Totalbeloppets förändring över tiden.

År	Basbelopp	Totalbelopp för normalläsår (9 mån.)	Barntillägg för normalläsår
1965	5 000	7 000	1 250
1970	6 300	8 820	1 575
1975	9 000	12 600	2 250
1980	15 400	21 560	3 850
1984	20 300	29 435	5 075
1986	23 300	33 804	5 830
1987	24 500 ¹⁾	35 525	6 125

¹⁾ Från 1 juli är basbeloppet 24 100 kr. Därtill kommer ett tilläggsbelopp på 400 kr. I fortsättningen används 24 500 kr. som uttryck för basbeloppet vid beräkning av totalbelopp m.m.

Källa: Uppgifter från CSN.

Hur stort belopp den studerande kan erhålla bestäms med utgångspunkt i hur många sammanhängande 15-dagarsperioder som den studerande deltar i utbildning och om utbildningen sker på heltid eller deltid.

Tabell 2.2 Studiemedelsbelopp från den 1 juli 1987. Maximala studiemedel i kronor vid heltidsstudier. (Basbeloppet 24 500 kr.).

Antal månader	Totalt	varav studie- bidrag	varav återbetal- ningspliktiga studiemedel	Barntillägg (per barn)
1,0	3 947	242	3 705	681
3,0	11 841	726	11 115	2 042
4,5	17 762	1 089	16 673	3 062
6,0	23 682	1 452	22 230	4 083
9,0	35 525	2 178	33 347	6 125

Källa: Uppgifter från CSN.

Totalbeloppet och barntillägget följer, som framgår av tabell 2.1, prisutvecklingen. Däremot indexregleras inte studiebidraget. Detta var vid systemets införande 1 750 kr. per läsår för heltidsstuderande och utgjorde då 25 % av totalbeloppet. Höjning har skett vid två tillfällen, dels år 1974 till

1 998 kr., dels år 1976 till 2 178 kr. Den 1 juli 1987 har bidragets andel av totalbeloppet sjunkit till 6 %.

Studiemedelssystemet är generellt till sin karaktär men innehåller vissa inskränkningar. T.ex. görs en prövning mot makes inkomst vid återbetalning av studiemedel. Tilldelningen av studiemedel påverkas däremot inte alls av makes inkomst. För den studerande själv görs dock en behovsprövning. Studerande som har inkomst eller förmögenhet som överstiger de s.k. fribeloppen (dvs. den maximalt tillåtna inkomsten resp. förmögenheten) får reducerade studiemedel. Kalenderhalvårens fribelopp för egen inkomst är differentierade så att fribeloppet är högre andra kalenderhalvåret (70 % av basbeloppet vid 4,5 månaders studier) jämfört med det första kalenderhalvåret (50 % av basbeloppet vid 4,5 månaders studier). En heltidsstuderande som studerar 4,5 månader per termin år 1987 får därmed ha en inkomst på 17 150 kr. under andra kalenderhalvåret innan reduceringsreglerna tillämpas.

För heltidsstuderande som har tillgång till fria läromedel och skollunch reduceras studiemedlen generellt med 7 resp. 13 % av basbeloppet.

För tilldelning av studiemedel gäller även vissa meritvärderingsregler. Studerande i gymnasieskola får studiemedel utan att prövning görs om tidigare studier har bedrivits i normal takt. För rätt till studiemedel i kommunal eller statlig vuxenutbildning krävs att den studerande skall vara närvarande vid minst två tredjedelar av antalet lektioner i varje kurs/kursdel under ett kalenderhalvår. Vid otillräcklig närvaro kan beviljat studiestöd återkrävas. På folkhögskola intygar rektor att den studerande har bedrivit studierna i normal takt och är berättigad att fortsätta i högre årskurs.

Första gången den studerande skrivs in vid en eftergymnasial läroanstalt eller utbildningslinje kan studiemedel beviljas under de första två terminerna utan särskild prövning av studielämpligheten. Fortsätter studierna vid annan eller samma läroanstalt provas om de uppnådda resultaten är tillräckliga. Kravet är att det med hänsyn till tidigare studieresultat skall kunna anses sannolikt att studierna kommer att slutföras inom normal tid. Studiemedelsnämnden gör en bedömning av den studerandes förutsättningar att klara detta. Uppnådda studieresultat ställs därvid i förhållande till studietiden. Viss försening i studierna i förhållande till vad som anges i studieplan kan accepteras för vissa utbildningar. För t.ex. studerande på linjer inom de f.d. filosofiska fakulteterna är minimikravet 15 poäng per termin. För en treårig utbildning kan alltså studiemedel beviljas för högst åtta terminer, såvida inte studierna ytterligare försenats av särskilda omständigheter.

Förutom ordinarie studiemedel kan i vissa fall *extra studiemedel* beviljas. Stödet är i sin helhet återbetalningspliktigt. Behovet av extra studiemedel provas med hänsyn till det ändamål extra studiemedel söks för och med hänsyn till den studerandes ekonomiska situation vid tiden för ansökan. Ekonomiprövningen för att få extra studiemedel är mer restriktiv än vad som gäller för ordinarie studiemedel. Det fordras att behov av mer väsentlig ekonomisk förstärkning föreligger. Belopp som är mindre än 5 % av basbeloppet betalas därför inte ut. Under 1985/86 utbetalades 22,5 milj.kr. i extra studiemedel till 3 219 studerande.

Barntillägg, som i sin helhet är återbetalningspliktigt, kan sökas tills barnet fyller 16 år. Endast ett barntillägg per barn kan beviljas. Barntillägget uppgår till 25 % av basbeloppet vid nio månaders heltidsstudier. Från den 1 juli 1987 innebär det 681 kr. per månad och barn. Under 1985/86 utbetalades 137,6 milj.kr. i barntillägg till 26 072 studerande.

Svenska medborgare kan under vissa förutsättningar beviljas *studiemedel för studier utomlands*.

När det gäller utbildning i Norden som är ställd under statlig tillsyn, beviljas studiemedel på samma grunder som i Sverige. För gymnasial utbildning gäller dock att utbildningen måste omfatta minst fyra månader. Är utbildningen kortare än fyra månader eller anordnas den av läroanstalt utan statlig tillsyn, kan studiemedel beviljas bara om den bedöms värdefull och motsvarande utbildning inte kan fås i Sverige.

För länder utanför Norden gäller att studiemedel beviljas svensk medborgare endast om studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid svensk läroanstalt. Det krävs dessutom att utlandsstudierna svarar mot eller är jämförbara med sådana studier vid svensk läroanstalt eller utbildningslinje som berättigar till studiestöd. Med dessa reservationer gäller samma bestämmelser som vid studier i Sverige.

För studier i länder utanför Europa, Kanada och USA beviljas studiemedel dessutom endast om det finns särskilda skäl.

Om man bortser från Norden, och de länder där särskilda skäl krävs för att studiemedel skall beviljas, gäller allmänt (enligt CSN:s allmänna råd för tillämpningen av bestämmelser om studiehjälp och studiemedel för utlandsstudier) att studiemedel kan beviljas för sådan utbildning som saknas i Sverige eller för sådan utbildning som väsentligt skiljer sig från den närmaste svenska motsvarigheten. En förutsättning är att utbildningen i fråga kan anses som värdefull för den enskilde och för samhället. Studiemedel för studier utomlands kan beviljas även för sådan sammanhållen högskoleutbildning utomlands som visserligen finns i Sverige, men som inte kan erhållas här på annat sätt än genom kombination av studier vid olika läroanstalter/utbildningslinjer. Detta gäller framför allt vissa ekonomiska utbildningar och utbildningar inom hotell- och restaurangområdet som är skraddarsyddade utomlands, men som förutsätter studier på flera utbildningsanstalter i Sverige.

En annan möjlighet att få studiemedel för studier utomlands är att utbildningen räknas som bristutbildning. Med bristutbildning avses utbildning på eftergymnasial nivå, där utbildningsbehovet för närvarande inte kan tillgodoses inom givna ekonomiska ramar.

Några mer omfattande förändringar av vilka utbildningar som skall anses vara bristutbildningar har inte ägt rum på senare tid. I ett längre tidsperspektiv har däremot vissa förändringar ägt rum. Som bristutbildning räknas för närvarande utbildning till arbetsterapeut, sjukgymnast, veterinär, kyrkomusiker, data- och elektronikingenjör, systemerare och programmerare samt högre utbildning inom hotell- och restaurangområdet. CSN överlägger regelbundet med AMS, SÖ, UHÄ och socialstyrelsen för att fastställa vilka utbildningar som skall klassificeras som bristutbildningar.

Studiemedel för studier utomlands kan i vissa fall beviljas även för språkstudier på högskolenivå i det land där språket talas, för påbyggnad till svensk högskoleutbildning och i vissa fall för studier i det land där föräldrarna är bosatta. En förutsättning är då att föräldrarna är i svensk utrikes-tjänst, i missionstjänst, i svenskt eller internationellt biståndsarbete eller anställda av svenskt företag i utlandet.

Det är möjligt att få studiemedel för studier utomlands också för gymnasial utbildning för den som är över 20 år. Tillämpningen av reglerna är emellertid förhållandevis restriktiv, och i praktiken förutsätts att utbildningen

saknas i Sverige. De vanligaste utbildningarna i detta sammanhang är utbildningar inom turism, som klassificeras som gymnasiala.

Tabell 2.3 Antal elever med studiemedel och statens utgifter (milj.kr.) 1984/85 och 1985/86.

Stödform/ Utbildningsnivå	1984/85		1985/86	
	Antal	Utgift	Antal	Utgift
<i>Gymnasial utbildning¹⁾</i>				
Studiebidrag	58 104	81,4	54 402	76,3
Återbetalningspliktiga studiemedel	54 427	1 015,8	48 685	1 013,0
<i>Eftergymnasial utbildning</i>				
Studiebidrag	119 227	209,3	116 751	205,2
Återbetalningspliktiga studiemedel	113 622	2 713,1	110 683	2 837,0
<i>Samtliga</i>				
Studiebidrag	117 381	290,7	171 153	281,7
Återbetalningspliktiga studiemedel	166 049	3 728,9	159 368	3 850,0
Utgift totalt		4 019,6		4 131,7

¹⁾ Elever över 20 år i gymnasieskola, komvux och folkhögskola.

Källa: Studiestöd 1984/85 och Studiestöd 1985/86 (CSN).

Återbetalningen av studiemedel börjar när två kalenderår förflutit efter det år då studiemedel senast utbetalades. Återbetalningstiden är beroende av låntagarens ålder och skuldens storlek. Normalt pågår återbetalningen t.o.m. 50 års ålder. För den som är 51 år eller äldre när återbetalningen börjar är återbetalningstiden det antal år som är kvar t.o.m. 65 års ålder. Undantag gäller om det rör sig om en liten skuld. Då blir återbetalningstiden kortare på grund av regeln om minimiavgift (en tiondel av basbeloppet första avgiftsåret). Skulden räknas årligen upp med ett s.k. regleringstal. Detta tal är lika med inflationens utveckling under året men år sedan år 1982 maximerat till 1,042 (dessförinnan 1,032) genom ett av regeringen fastställt garantital. Skulden vid årsskiftet multipliceras med regleringstalet. Återbetalningen sker genom årliga avgifter.

Uppskov med återbetalningen kan erhållas enligt särskilda regler. På grundval av egen ekonomi och i förekommande fall makes inkomst beräknas ett avgiftsunderlag. Uppgår inte detta till 3,5 basbelopp, från och med den 1 juli 1987 85 750 kr., har låntagaren rätt till helt uppskov. Finns barn under 10 år i familjen minskas avgiftsunderlaget med ett basbelopp. Endast ett par procent av alla återbetalningsskyldiga som beviljas uppskov får detta av andra skäl än för lågt avgiftsunderlag. Antalet helt eller delvis beviljade uppskov uppgick under år 1986 till 95 400.

Tabell 2.4 Exempel på betalningsplan. Förutsättningar: Regleringstal 1,042. Skuld: 100 000 kr. när återbetalningen börjar. Ålder: 31 år när återbetalningen börjar = 20 betalningsår.

År	Skuld 1 jan.	Avgift	Skuld efter avgift	Uppräk- ning 4,2 %	Skuld 31 dec.
1	100 000	5 000	95 000	3 990	98 990
2	98 990	5 210	93 780	3 939	97 719
3	97 719	5 429	92 290	3 876	96 166
4	96 166	5 657	90 509	3 801	94 310
5	94 310	5 895	88 415	3 713	92 128
6	92 128	6 143	85 985	3 611	89 596
7	89 596	6 401	83 195	3 494	86 689
8	86 689	6 670	80 019	3 361	83 380
9	83 380	6 950	76 430	3 210	79 640
10	79 640	7 242	72 398	3 041	75 439
11	75 439	7 546	67 893	2 852	70 745
12	70 745	7 863	62 882	2 641	65 523
13	65 523	8 193	57 330	2 408	59 738
14	59 738	8 537	51 201	2 150	53 351
15	53 351	8 896	44 455	1 867	46 322
16	46 322	9 270	37 052	1 556	38 608
17	38 608	9 659	28 949	1 216	30 165
18	30 165	10 065	20 100	844	20 944
19	20 944	10 488	10 456	439	10 895
20	10 895	10 895	0	0	0
Summa		152 009		52 009	

Avskrivning av kvarvarande skuld sker när låntagaren är 66 år samt vid dödsfall. Möjlighet till avskrivning finns även vid t.ex. varaktigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller handikapp. Antalet avskrivningar per år är ca 1 400.

Återbetalningsreglerna omfattar även återbetalningspliktiga studiemedel som utbetalats som en del av studiehjälp eller som en del av särskilt vuxenstudiestöd.

Den 1 januari 1987 uppgick statens samlade fordran på studiestödstagarna till 36,4 miljarder kr. Denna fordran var fördelad på 887 000 personer.

Budgetåret 1987/88 utgör det statliga anslaget till studiemedel 4 518 milj. kr.

Studiemedelsansökningarna prövas av studiemedelsnämnder, som finns i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala. Central myndighet är CSN som också svarar för återbetalningssystemet.

2.3 Indirekta former av studiestöd

2.3.1 Studeranderabatter på SJ

Bestämmelserna om studeranderabatter har ändrats flera gånger under de senaste åren. F.n. gäller att studerande för 125 kr./år erhåller ett rabattkort som berättigar till 30 % rabatt i 2 klass alla dagar i veckan.

År 1986 beslöt riksdagen att från och med budgetåret 1986/87 överföra statsbidraget för studeranderabatter vid SJ (65 milj. kr.) från kommunikationsdepartementet till utbildningsdepartementet. Bakgrunden till beslutet är att de studerandes resekostnader bedöms som en i huvudsak studiesocial fråga som hör nära samman med de studerandes ekonomiska situation i övrigt. CSN har därför fått i uppdrag att inom relativt fria ramar upphandla och sluta avtal med det eller de trafikföretag som kan erbjuda de för de studerande gynnsammaste villkoren. Huvudsyftet är att minska resekostnaderna för studerande som har annan hemort än studieorten.

Även budgetåret 1986/87 används emellertid dessa medel enbart till fortsatta rabattåtgärder vid SJ. För budgetåret 1987/88 uppgår anslaget till 68 milj.kr.

2.3.2 Fria läromedel

Med undantag för synskadade högskolestuderande, som så gott som alla erhåller läromedel från talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB), har fria läromedel för universitets- och högskolestuderande aldrig funnits. Det har dock tidvis förekommit tankegångar om att de bör erhålla fria läromedel i någon form. Det är dock bara ett förslag som har förverkligats, nämligen förslaget om upprättandet av kursbibliotek vid läroanstalterna. De flesta av våra universitet och högskolor har i dag separata kursbibliotek där de studerande kostnadsfritt kan låna den litteratur som ingår i kurserna. Kursbiblioteken omfattar dock i stort sett bara humanistisk och samhällsvetenskaplig litteratur, vilket bl.a. hänger samman med att utbildningar/kurser inom dessa fakulteter har de största kostnaderna för läroböcker.

Kursbiblioteken har i genomsnitt endast ca 10 exemplar av varje titel, vilket innebär att det är en liten del av de studerande som har möjlighet att låna sin kurslitteratur. Kursbiblioteken erhåller sina medel via en delpost i universitets- och högskolebibliotekens internbudgetar. Som exempel kan nämnas att Carolina Rediviva i Uppsala avsätter ca 1 % av sin internbudget till kursbibliotek.

Som nämnts ovan kan så gott som alla synskadade studerande vid högskolan erhålla fria läromedel från TPB. TPB verkar för att alla synskadade som antas till högre studier skall få fria läromedel i form av talböcker och/eller punktskriftsböcker. För budgetåret 1987/88 erhöll TPB 6 180 000 kr. för dylika ändamål.

För studerande under högskolenivå råder stora variationer i läromedelskostnader. Inslag av helt eller delvis fria läromedel finns, om än i begränsad omfattning.

Inom komvux har en förändring ägt rum under de senaste åren. Tidigare kunde en del av komvuxenheterna erbjuda fria läromedel. I dag får de flesta elever betala sina läromedel själva. I ett fåtal kommuner finns fortfarande möjlighet att låna läromedel.

Vissa folkhögskolor har klassuppsättningar av läroböcker som kan lånas, medan elever vid andra skolor själva får köpa eller låna läroböckerna.

Elever i gymnasieskolan har i princip fria läromedel. För alla studerande med fria läromedel reduceras studiemedlen med 7 % av basbeloppet vid heltidsstudier under nio månader. Höstterminen 1986 fick knappt 19 000 studerande reducerade studiemedel på grund av fria läromedel.

CSN:s kontroll av vilka som omfattas av reduktionen sker dels genom att de studerande i sin ansökan skall ange om utbildningen har fria läromedel, dels genom att CSN två gånger per år gör en förfrågan hos läroanstalterna om eventuell förekomst av fria läromedel.

2.3.3 Studerandehälsovård

Riksdagen beslöt år 1983 med anledning av regeringens proposition (prop. 1982/83:129) om vissa studiesociala frågor att UHÅ fr.o.m. den 1 juli 1984 skall vara tillsynsmyndighet över studerandehälsovården.

Enligt samma beslut behåller de studerande ansvar och huvudmannaskap för studerandehälsovård och motionsidrott. Statsbidrag till den s.k. studenthälsan vid varje högskoleort utgår under förutsättning att resp. kår har slutit avtal med en högskoleenhet om vissa förutsättningar beträffande t.ex. hälsovårdens inriktning (tyngdpunkten bör ligga på förebyggande, sociala och kurativa insatser), omfattning och de studerandes tillgång till vården. Avtalen ger då staten genom högskoleenheterna en betydande möjlighet att påverka verksamheten i enlighet med statsmakternas intentioner.

Budgetåret 1987/88 utgår från utbildningsdepartementet 7,1 milj. kr. till studerandehälsovård. Från jordbruksdepartementet utgår 4,2 milj.kr. till motionsidrotten.

2.3.4 Studentbostäder

Ett särskilt statligt stöd till produktion av studentbostäder inrättades genom beslut av riksdagen år 1950. Det innebar att studentbostadsföretagen med bl.a. särskilda studentbostadslån kunde låna till 100 % av produktionskostnaden. Dessa lån som ofta kallas för RAF-lån (en del av lånen var nämligen ränte- och amorteringsfria) löpte på tio år. Under tiden fram till år 1967 förutsattes också kommunerna ställa kostnadsfri mark till förfogande för studentbostadsbyggande.

I samband med en allmän omläggning av bostadspolitiken år 1967 slopades RAF-lånen. Riksdagen beslöt även att gamla RAF-lån skulle sägas upp till förräntning och amortering. Dessutom slopades villkoren om kommunal markupplåtelse.

I början av 1970-talet minskade studerandetillströmningen, vilket ledde till stora hyresförluster för flera studentbostadsföretag. Statliga ränte- och amorteringsfria hyresförlustlån tillkom för att studentbostadsföretagen skulle kunna klara sin ekonomi. Värst drabbades företagen i Uppsala och Göteborg som sammanlagt behövde ta ca 45 resp. 35 milj.kr. i hyresförlustlån. Samtliga hyresförlustlån avskrevs dock successivt under åren 1979 till 1984.

År 1979 beslöt riksdagen att återinföra lån till 100 % av kostnaden för studentbostadsföretag i samband med ombyggnad av äldre studentbostäder. I övrigt behandlades studentbostadsföretagen fram till den 1 juli 1987 som privata bostadsföretag. Det innebär att man vid nybyggnad fick bottenlån till 70 % och statliga lån till 22 % av kostnaderna. Den 1 juli 1987 infördes nya regler som jämställer studentbostadsföretagen med allmännyttiga bostadsföretag, vilket innebär att man vid nybyggnad får låna till 100 % av kostnaderna.

Studentbostadsföretagens kostnader ökar. Det beror bl.a. på att driftkostnaderna skjutit i höjden, men även på att RAF-lånen successivt har sagts upp till återbetalning och förräntning. Studentbostadsföretagen har försökt, och försöker, slippa ifrån återbetalning av RAF-lånen. Företagen hänvisar till att dessa lån ansågs vara avsedda att kompensera för att studentbostäder var dyrare både att producera och att förvalta. För studentbostadsföretag med dålig ekonomi och i samband med ekonomiska saneringsåtgärder har staten i vissa fall gått med på att lånen ännu några år skall vara ränte- och amorteringsfria. Statens fordringar i form av studentbostadslån uppgår år 1987 till ca 150 milj.kr.

En följd av den ovan beskrivna utvecklingen är att hyrorna för studentbostäder ökat kraftigt och att nya hyreshöjningar ständigt aktualiseras. De hyror som studentbostadsföretagen vill och behöver ta ut för att täcka sina kostnader anses emellertid av studenterna som för höga, vilket leder till konflikter vid hyresförhandlingar mellan studentbostadsföretag och studeranderepresentanter.

Det totala studentbostadsbeståndet i hela landet uppgår till ca 37 000 uthyrningsenheter, varav ca en tredjedel är lägenheter. En majoritet av de studerande bor således inte i studentbostad. En enkätundersökning gjord av statsvetenskapliga institutionen vid universitetet i Umeå (Boendesituationen för förvärvsarbetande och studerande, forskningsrapport 1986:8) och som vänder sig bl.a. till studerande som lämnade gymnasieskolan åren 1980 och 1982 visar, att en majoritet av tillfrågade studerande bor i annan bostad än studentbostad. Sveriges förenade studentkårer visar i en rapport (Hyreskostnader i studentbostäder Dnr S 311-6/86) att knappt 25 % av högskolestuderande bor i studentbostad.

2.3.5 Studentkårlokaler, restauranger och fria måltider

År 1963 beslöt riksdagen att staten genom ett särskilt länssystem skulle lämna stöd till de studerandes organisationer vid uppförandet av studentkårlokaler. Enligt beräkningar gjorda av statskontoret har sedan dess 27 lån för kårlokaler m.m. beviljats. År 1986 omfattade lånen totalt 34,8 milj. kr. varav den ränte- och amorteringsfria delen uppgick till 31 milj.kr. Löptiden för de beviljade lånen varierar mellan 20 och 25 år. För vissa lån upphör löptiden de närmaste åren. Antalet nya ansökningar om statligt stöd som fortfarande kan komma att aktualiseras är litet.

Beträffande universitets- och högskolerestauranger är det normalt att staten, dvs. berörd högskoleenhet, tillhandahåller serverings-, köks- och ekonomilokaler med inredning och utrustning, värme, vatten, lyse och elkraft samt servis eller bestick för engångsbruk. Staten svarar dessutom för städning av serveringslokaler men inte av köks- och ekonomilokaler. Restaurangverksamheten, med undantag av själva mathanteringen, betraktas som vilket åtagande som helst inom högskolan.

Hur stora statens kostnader är i dag för dessa restauranger är omöjligt att ange. Detta beror på att kostnaderna ingår i resp. högskolas totala lokal-kostnader och att det inte finns någon sammanställning av de totala kostnaderna för restaurangerna. Byggnadsstyrelsen har emellertid fått i uppdrag av regeringen att beräkna statens kostnader för de statsägda universitets- och högskolerestaurangerna.

Sedan budgetåret 1974/75 utgår särskilda subventioner för måltidsverksamhet för restauranger i lånefinansierade studentkårlokaler (s.k. L-restauranger). Motivet till den särskilda subventionen var att man önskade åstadkomma överensstämmelse i måltidspriser mellan de två restaurangformerna. De s.k. L-restaurangerna är Chalmers tekniska högskolas studentkårsrestaurang i Göteborg, Filosofiska fakulteternas studentförenings studentkårsrestaurang vid universitetet i Göteborg, Kungliga tekniska högskolans studentkårsrestaurang i Stockholm och Spartas studentkårsrestaurang vid universitetet i Lund. Regeringen fastställer på förslag av UHÄ subventioneringens storlek för ett budgetår i taget. Bidraget uppgår budgetåret 1986/87 till ca 1,3 milj.kr.

Riksdagen beslöt år 1986 att den räntefria stående delen av lån till studentkårlokaler skall avskrivas först sedan amorteringsdelen är slutförd och lånets löptid är till ända. Härigenom upprätthålls syftet med stödet, nämligen att lokalerna disponeras av de studerande under lånens löptid. Om lokalerna däremot övergår till annan ägare kommer eventuell återstående amorteringsdel jämte den del av den räntefria stående delen som motsvarar den tid som återstår av lånets löptid att återkrävas. Riksdagsbeslutet medförde ingen förändring av de s.k. L-subventionerna.

För studerande i komvux förekommer inte heller fria måltider. Tillgången på restauranger varierar stort. Vid de största komvuxenheterna kan egna restauranglokaler förekomma. I andra fall är det vanligt att de studerande har möjlighet att äta vid närbelägna skolor.

Vid folkhögskolor är situationen mer komplicerad. Vissa skolor har kupongsystem där man endast betalar för de måltider man intar. Vid vissa landstingsskolor betalar endast elever som uppbär utbildningsbidrag. På en del internatskolor betalar eleven månadsvis för maten och får inte avdrag för de dagar de inte vistas i skolan.

I princip samtliga gymnasieskolor serverar fria måltider.

Studiemedlen reduceras som tidigare nämnts med 13 % av basbeloppet för de studerande som har fria måltider och som studerar på heltid under nio månader. Med det basbelopp som gäller från den 1 juli 1987 blir reduktionen 3 185 kr. Höstterminen 1986 fick 16 000 studerande reduktion av studiemedel på grund av fria måltider. De flesta av dessa är elever i gymnasieskolan.

2.4 Övriga former av statligt studiestöd

2.4.1 Studiehjälp

Studiehjälp får alla elever som är mellan 16 och 20 år och går i gymnasieskolan eller deltar i andra utbildningar på gymnasial nivå. Studiehjälpen består av bidrag, olika tillägg och kan kompletteras med lån i form av återbetalningspliktiga studiemedel.

Studiebidraget är inte behovsprövat. Beloppet är lika stort som barnbidraget, f.n. 485 kr. per månad och utgår sedan den 1 januari 1987 under årets tolv månader. Studiebidraget utbetalas utan ansökan.

Inackorderingstillägg beviljas till elever som behöver inackordera sig på skolorten. Beloppet uppgår till mellan 770 och 1 550 kr. per månad beroende på avståndet mellan föräldrahemmet och skolan. Inackorderingstillägget inkluderar även bidrag till hemresor.

Extra tillägg kan beviljas elev som har synnerligen stort behov av ytterligare studiehjälp. Tillägget är högst 660 kr. per månad och utgår under årets tolv månader. Prövningen görs mot elevens och föräldrarnas ekonomi.

Fria resor till och från skolan får elever som har studiehjälp om färdvägen är längre än 6 km. Länstrafikföretagen svarar för elevernas resor och får för detta åtagande statsbidrag.

Återbetalningspliktiga studiemedel för yngre elever kompletterar bidragen. Prövning sker normalt mot elevens och föräldrarnas ekonomi.

Behovet av återbetalningspliktiga studiemedel kan, om det finns särskilda skäl, prövas enbart mot elevens ekonomi. Ett sådant skäl kan vara om eleven under en längre tid förvärvsarbetat och haft egen bostad. Även starka sociala skäl eller det förhållandet att eleven är gift kan berättiga till återbetalningspliktiga studiemedel. Eleven som måste vara mellan 18 och 20 år, kan få låna högst 3 328 kr. per månad. Lånebeloppet reduceras om eleven har fria resor till skolan, fria läromedel eller fri skollunch.

Budgetåret 1987/88 uppgår anslaget till studiehjälp till 2 066 milj.kr.

2.4.2 Vuxenstudiestöd

Vuxenstudiestöden är i första hand avsedda för arbetstagare med kort utbildning som tar ledigt för att studera och då mister sin lön.

Från och med budgetåret 1987/88 ersätts de tidigare tim- och dagstudiestöden av ett nytt samordnat *korttidsstudiestöd*. Stödet är timrelaterat och kan utgå under sammanlagt högst 240 timmar under ett år. Längre sammanhängande studieperioder får inte överstiga 10 dagar. Vid cirkelstudier utgår korttidsstudiestödet för varje timme man förlorar arbetsförtjänst. Vid samverkanskurser på folkhögskola utgår stödet med högst 8 timmar per dag. Vid folkhögskolekurser kan dessutom ett internatbidrag utgå.

Ersättningen för varje timme uppgår till 44 kr. Internatbidrag utgår med 220 kr. per dygn.

Vid beviljning av korttidsstudiestöd ges företräde åt sökande med kort tidigare utbildning, som har stort behov av utbildning och stöd.

Särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) kan den få som väljer att läsa på grundskolenivå, folkhögskola eller gymnasieskola vid vuxen ålder. Alla som antas till yrkesteknisk högskoleutbildning får också SVUX. Stödet är skattepliktigt och kan kombineras med återbetalningspliktiga studiemedel. Totalt kan man få maximalt ca 6 700 kr. per månad före skatt. Den som tillhör erkänd arbetslöshetskassa kan dessutom få ett barntillägg (bidrag) på 660 kr. per månad och barn.

Resurserna för stödet är emellertid begränsade. Ett urval bland de sökande måste därför göras. Vid urvalet tas hänsyn till tidigare utbildning, svårig-

heter att bedriva studierna på fritid, betungande försörjningsbörda m.m. Den som har störst behov av utbildning och stöd har företräde.

Förutom de ovan nämnda vuxenstudiestöden finns det ett *särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA)*. SVUXA infördes år 1984 och kan sägas utgöra ett komplement till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För att vara behörig till SVUXA krävs att man är medlem i erkänd arbetslöshetskassa och uppfyller de s.k. allmänna villkoren för rätt till arbetslöshetserättning från kassan.

I motsats till SVUX finns inte någon särskild ansökningstid för SVUXA. Medlen är begränsade och de behöriga sökande beviljas stöd i den turordning som ansökningarna kommer in till dess att pengarna tar slut. Någon urvalsprövning förekommer alltså inte. I övrigt gäller samma belopp och villkor för rätt till SVUXA som för rätt till SVUX.

Utgifterna för vuxenstudiestöden finansieras genom en särskild arbetsgivaravgift, vuxenutbildningsavgiften, som är 0,27 % av den totala lönesumman, vilket motsvarar ca 1,1 miljarder kr.

Anslaget till vuxenstudiestöd uppgår budgetåret 1987/88 till 992 milj.kr.

2.5 Angränsande system

2.5.1 Sjukförsäkring för studerande

Studerande som beviljats studiehjälp, studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd eller särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa får behålla beviljat studiestöd under sjukdom när den studerande är oförmögen att bedriva sina studier.

För den som beviljats återbetalningspliktiga studiemedel skall sjukanmälan göras till försäkringskassan som provar om sjukperioden skall godkännas för rätt till studiestöd och reducering av studiemedelsskulden. Studiehjälpstagare som inte har återbetalningspliktiga studiemedel skall på begäran genom läkarintyg inför läroanstalten eller studiemedelsnämnden kunna styrka studieoförmåga p.g.a. sjukdom.

Den obligatoriska sjuk- och föräldraförsäkringen omfattar även studerande som är inskrivna hos försäkringskassan. Under studietiden gäller dock särskilda regler för rätten till ersättning. Dessa regler innebär att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) som studiestödstagaren hade innan studietiden hålls vilande under utbildningstiden. Vid sjukdom under utbildningstid skall försäkringskassan beräkna sjukpenningen på en SGI som har fastställts på grundval av enbart den inkomst av eget arbete som den studerande kan antas få under utbildningstiden, s.k. studietids-SGI. Under sommarferier aktiveras dock vilande SGI varvid sjukpenning och föräldrapenningförmåner beräknas på grundval av vilande SGI om denna är högre än studietids-SGI. Reglerna om vilande SGI och studietids-SGI gäller oavsett utbildningstidens längd.

2.5.2 Stöd till barnfamiljer

Till samhällets direkta ekonomiska stöd till barnfamiljer hör allmänna barnbidrag med flerbarnstillägg, förlängt barnbidrag, föräldraförsäkring, vårdbidrag för handikappade barn, bidragsförskott, barnpension, särskilt bidrag för vissa adoptivbarn samt bostadsbidrag.

Allmänna barnbidrag utgår med 5 820 kr. per år och barn under 16 år. Därutöver utgår ett *flerbarnstillägg* med ett halvt barnbidrag per år till familjer med tre barn och med ett helt barnbidrag för varje ytterligare barn. Även 16-19-åringar som studerar medräknas vid bedömningen av rätt till flerbarnstillägg. Allmänt barnbidrag utgår även för barn som vistas i specialskola eller bor utanför det egna hemmet på bekostnad av en huvudman enligt omsorgslagstiftningen.

Barnbidraget betalas ut fr.o.m. månaden efter barnets födelse och t.o.m. kvartalet då barnet fyller 16 år.

Förlängt barnbidrag utgår fr.o.m. kvartalet efter det barnet har fyllt 16 år, när barnet studerar vid grundskolan eller deltar i viss annan motsvarande utbildning. Det förlängda barnbidraget överfördes den 1 juli 1986 från det studiesociala området till socialförsäkringsområdet.

Barnbidragen utbetalas månadsvis och utgår under årets tolv månader.

Budgetåret 1987/88 är anslaget till barnbidrag 10 100 milj.kr.

Genom *föräldraförsäkringen* har föräldrarna rätt till ledighet och ersättning för att vårda barn. Till föräldraförsäkringen räknas föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och havandeskapspenning.

Ersättning i form av föräldrapenning utbetalas i samband med barns födelse eller adoptivbarns ankomst under 360 dagar. För 270 av de 360 ersättningsdagarna betalas föräldrapenning motsvarande sjukpenningen till den av föräldrarna som stannar hemma och vårdar barnet, dock lägst 60 kr. per dag (garantibeloppet). Under resterande 90 dagar erhåller alla garantibeloppet. Det innebär att föräldrapenningen uppgår sammanlagt till lägst 21 600 kr. eller 1 800 kr. per månad vid ett barns födelse. Föräldrapenning får tas ut längst tills dess barnet fyller fyra år.

En förälder som behöver stanna hemma och tillfälligt vårda barn under 12 års ålder har även rätt till tillfällig föräldrapenning under högst 60 dagar per barn och år. I särskilda fall kan tillfällig föräldrapenning utges även för barn mellan 12 och 16 år. Ersättningen utges med samma belopp som sjukpenningen. Stödet kan också lämnas när barnet eller dess ordinarie vårdare är sjuk samt när förälder behöver följa med barnet till barnavårdscentral m.m. Fadern har rätt till tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption. Antalet ersättningsdagar är 10 per nyfött eller adopterat barn.

Blivande mödrar, som under graviditetens senare del på grund av arbetets art inte kan fortsätta i sitt vanliga arbete och inte kan omplaceras, har rätt till havandeskapspenning. Denna utges under högst 50 dagar och tidigast från den 60:e dagen före den beräknade förlossningen. Stödet utgår med samma belopp som sjukpenningen.

Föräldraförsäkringen är en integrerad del av sjukförsäkringssystemet vad gäller såväl finansieringen som administrationen av försäkringen. Kostnaderna för stöden finansieras således till 15 % genom statsbidrag på utgiftsanslag och till 85 % genom socialavgifter från arbetsgivare och egenföretagare på inkomstittel. Statens anslag till föräldraförsäkringen uppgår budgetåret 1987/88 till 1 165 milj.kr.

Föräldrar som har handikappat barn som behöver särskild tillsyn och vård kan få *vårdbidrag* med samma belopp som folkpensionen för en förtidspen-

sionär. Vårdbidraget är graderat i helt eller halvt bidrag (192 resp. 96 % av basbeloppet). Bidraget beskattas som inkomst.

Anslaget till vårdbidragen uppgår budgetåret 1987/88 till 535 milj.kr.

Bidragsförskott utgår för barn som endast en av föräldrarna har vårdnaden om eller som står under vårdnad av annan än föräldrarna. Bidraget kan utgå för barn upp till 18 år samt för studerande barn i åldern 18-20 år. De bidragsberättigade barnen garanteras ett generellt ekonomiskt bidrag, som i regel motsvarar 40 % av basbeloppet.

Budgetåret 1987/88 utgör anslaget till bidragsförskott 1 745 milj.kr.

Barnpension utges till barn som är under 18 år och vars far eller mor eller båda föräldrar har avlidit. Barnpension från folkpensionering utges med 41 % av basbeloppet eller, om barnet uppbär bidragsförskott, med 31 % av basbeloppet. För barn vars båda föräldrar har avlidit utgör barnpensionen 31 % av basbeloppet efter vardera föräldern. Pensionen minskar om det även utges barnpension från ATP eller om modern får änkepension, men skall alltid utges med minst 26 % av basbeloppet.

Barnpension från tilläggspensioneringen som är knuten till den avlidne förälderns arbetsinkomst finansieras direkt genom ATP-avgiften och utgifter-na redovisas inte över statsbudgeten.

Statens anslag till barnpensioner uppgår budgetåret 1987/88 till 211 milj. kr.

Särskilt bidrag för vissa adoptivbarn utgår till barn som är adopterade av endast en person. Reglerna för bidraget motsvarar dem som gäller för bidragsförskott.

Budgetåret 1987/88 utgår 5,6 milj.kr. i form av särskilt bidrag för vissa adoptivbarn.

Tabell 2.5 Omfattningen och utvecklingen av samhällets direkta ekonomiska stöd till barnfamiljerna (milj.kr.).

År	Barnbi- drag	Bostads- bidrag	Föräldra- försäk- ring ¹⁾	Vård- bidrag	Bidrags- förskott	Barn- pension	Summa
1965	1 387	220	229	10	68	59	1 973
1970	1 600	550	367	27	131	10	2 810
1975	2 828	1 740	1 352	94	434	226	6 674
1980	4 995	2 210	3 539	300	815	425	12 284
1985	8 289	2 865	6 144	427	1 518	574	19 817
1986 ²⁾	8 310	2 835	6 940	480	1 680	597	20 842
1987 ²⁾	10 110	3 105	7 465	515	1 725	600	23 520

¹⁾ Före år 1974 förmåner från moderskapsförsäkringen.

²⁾ Beräknat.

Källa: Prop. 1986/87:100 bil. 7.

Om man till dessa belopp lägger studiehjälpen och vissa skatteförmåner kan samhällets totala stöd till barnfamiljerna år 1987 beräknas till drygt 26 miljarder kr. Till detta kommer kostnaderna för barnomsorgen.

2.5.3 Bostadsbidrag

Bostadsbidragen består i dag av två delar - *statliga bostadsbidrag* och *statskommunala bostadsbidrag*.

Statligt bostadsbidrag utgår till barnfamiljer och uppgår till maximalt 3 180 kr. per barn och år, vilket motsvarar 265 kr. per månad.

Det *statskommunala bostadsbidraget* till barnfamiljer utgår med 80 % av bostadskostnaden mellan 800 kr. per månad och en övre hyresgräns, som är anpassad till bostadsbehovet hos olika stora hushåll. För 1- och 2-barnsfamiljer är gränsen 2 075 kr. per månad, för 3- och 4-barnsfamiljer 2 600 kr. per månad och för familjer med 5 eller flera barn 3 125 kr. per månad.

Som barn räknas alla under 17 år samt de mellan 17 och 20 år som studerar.

Bostadsbidragen är inkomstprövade och minskas med en viss del av den bidragsgrundande inkomsten. Vid fastställande av den bidragsgrundande inkomsten utgår man från statligt taxerad inkomst och lägger till underskottsavdrag, förlustavdrag, en femtedel av förmögenhet över 50 000 kr. samt hälften av studiemedel.

Bidragen reduceras med 15 % av inkomsten mellan en nedre inkomstgräns, som är 41 000 kr. för ensamstående med barn och 53 000 kr. för makar med barn och en övre inkomstgräns, som är 75 000 kr. Över denna gräns reduceras bidraget med 22 % av inkomsten.

Statskommunalt bostadsbidrag kan även lämnas till ensamstående och makar med s.k. umgängesrättsbarn. För dessa hushåll är den nedre inkomstgränsen 30 000 kr. för ensamstående och 33 000 kr. för makar.

Det totala antalet hushåll med bostadsbidrag uppgick i maj 1986 till 263 000. Av dessa utgjorde ensamstående med barn 132 000.

Kostnaderna för de statliga bostadsbidragen bärs helt av staten. Till kostnaderna för de statskommunala bostadsbidragen får kommunerna bidrag av staten med f.n. 43 %.

Från och med den 1 januari 1988 förändras bostadsbidragen enligt följande.

De nuvarande bostadsbidragen omvandlas i sin helhet till kommunala bidrag. Statsbidrag till kommunerna utgår med 50 % för de bostadsbidrag som utbetalas.

Den icke bostadsanknutna delen av bostadsbidraget, dvs. det nuvarande statliga bostadsbidraget, begränsas till att avse högst tre barn.

Den lägsta bostadskostnad som läggs till grund för beräkningen av det bostadsanknutna bidraget höjs från 800 till 900 kr./mån. Bidraget lämnas inom de gränser som framgår av följande sammanställning.

Hushåll med	Bidrag från	Bidrag med 80 % upp till	Bidrag med 60 % upp till
1 barn	900	2 075	2 400
2 barn	900	2 075	2 600
3 barn	900	2 600	2 800
4 barn	900	2 600	3 000
5 eller flera barn	900	3 125	3 300

Behovet av bostadsbidrag skall i första hand bedömas med hänsyn till den sammanräknade inkomsten enligt taxeringen året före bidragsåret. Bidraget reduceras med 20 % av den del av inkomsten som överstiger en inkomstgräns som är lika för alla hushåll. För bidragsåret 1988 sätts denna gräns vid 59 000 kr. Studiemedel och barns inkomster beaktas inte.

Från och med den 1 januari 1988 införs ånyo ett särskilt *bostadsbidrag för ensamstående och makar/samboende utan barn*. Bidraget ges till och med det år då bidragstagaren fyller 28 år.

Den lägsta bostadskostnad som läggs till grund för beräkningen av bostadsbidraget bestäms till 600 kr./mån.

Bidraget lämnas till 80 % av bostadskostnaden mellan 600 kr. och
- för ensamstående, 1 700 kr./mån. samt
- för makar/samboende, 2 200 kr./mån.

Bidraget reduceras med 33 % av den del av inkomsten som överstiger 26 000 kr. för ensamstående och 36 000 kr. för makar/samboende.

Beträffande finansiering och inkomstbegrepp gäller samma regler som för ovan nämnda bostadsbidrag.

Budgetåret 1987/88 utgår 1 573 milj.kr. i statliga medel till bostadsbidrag.

Såväl bostadsbidrag för barnfamiljer som för ungdomar utgår efter beslut av kommunen.

2.6 Internationella jämförelser

2.6.1 Studiestöden i Danmark, Finland, Island och Norge

I de nordiska länderna utom Sverige beror studiestödets storlek bl.a. på om den studerande bor hos föräldrarna eller har egen bostad. I Danmark, Finland och Norge har även åldern betydelse för stödets nivå.

Tabell 2.6 Maximala belopp i studiestöd under läsåret 1985/86 för högskolestuderande i de nordiska länderna - omräknat till svenska kronor.

	Hemmaboende		Bortaboende	
	Stipendium/bidrag	Lån	Stipendium/bidrag	Lån
<i>Danmark</i>				
18-21 år	13 020	6 510 ¹	21 360	10 680 ¹
		12 720 ²		0 ²
22 år	13 020	6 510 ¹	17 360	8 680 ¹
		16 380 ²		9 870 ²
23 år och däröver	14 470	7 230 ¹	17 360	8 680 ¹
		14 210 ²		9 870 ²
<i>Finland</i>				
- 17 år	5 300	0	7 060	17 530
18 år och däröver	3 530	10 540	7 060	17 530
<i>Island</i>				
		23 200		33 140
<i>Norge</i>				
- 19 år	7 420	15 760	17 290	18 000
20 år och däröver	0	34 370	5 190	34 370
<i>Sverige</i>				
	2 178	30 538	2 178	30 538

¹ Statslån.

² Lån med statsgaranti: maximalt belopp utöver stipendium och statslån.

Källa: Att ha studieskuld i ett nordiskt land, Nordiska arbetsgruppen för återbetalningsfrågor, april 1986.

Beloppen i Danmark avser att i princip täcka årets tolv månader, även om studieåret normalt är ca nio månader. Beloppen i Norge avser tio månaders studier; i övriga länder nio månader. I alla länder utom Danmark beviljas ett högre belopp till studerande med barn. För studerande i Danmark gäller i stället ett högre fribelopp för egen inkomst. Studerande i Norge har rätt till resestipendium för tre hemresor för de kostnader som överstiger 600 kr. Studerande i Finland har rätt till höjt bostadstillägg med 80 % av hyra som överstiger 500 Fmk men inte är högre än 690 Fmk.

I Danmark, där bidragsdelen är större än i övriga nordiska länder, görs prövning mot den studerandes och föräldrarnas ekonomi så länge den studerande är under 22 år. Är den studerande 22 år och däröver påverkas stödet enbart av den egna ekonomin.

Studielånen i Danmark har dels form av statslån, dels formen av statsgaranterade lån i banker och sparkassor. Statslånen löper med 4 % ränta un-

der studietiden och med 8 % efter studietiden (april 1986). De statsgaranterade lånen löper med ränta från utbetalningsdagen från 10 till 12 % under studietiden och från 10,5 till 12,5 % efter studietiden (april 1986). Räntan kapitaliseras för båda lånen. Återbetalningen börjar ett år efter avslutad utbildning. Återbetalningstiden är 7-15 år för statslån och 5-14 år för garantilån.

I Danmark har pågått en försöksverksamhet med räntestöd till låntagare med stor återbetalningsbörda för statsgaranterade lån i förhållande till sin inkomst. En utvärdering av verksamheten under år 1985 ledde till att reglerna permanentades. Under 1985/86 uppgick räntestödet till ca 135 milj. Dkr.

I Finland tas för hemmaboende hänsyn till egen och föräldrarnas ekonomi så länge sökanden är under 24 år. Föräldrarnas ekonomi påverkar rätten till grundbidrag även för den som flyttat hemifrån (upp till 20 år) och rätten till bostadsbidrag (upp till 22 år). För den som är gift/sammanboende beaktas makens ekonomi i stället för föräldrarnas.

Banklån beviljas i Finland med statlig kreditgaranti. Räntan var i april 1986 7,75 %. Under studietiden och den återbetalningsfria tiden betalar den studerande 4 % medan staten erlägger mellanskillnaden till bankerna. Återbetalningen börjar ca 1 ½ år efter avslutade studier. Återbetalningstiden är normalt dubbelt så lång som den tid för vilken studielån betalats ut.

I Island är för den sökande som bor i föräldrarhemmet stödet behovsprövat gentemot egen och föräldrarnas ekonomi. För bortaboende beaktas enbart den studerandes egna ekonomiska förhållanden.

Lånen räknas sedan år 1976 upp efter förändringar i konsumentprisindex. Återbetalningen, som börjar tre år efter utbildningens slut, är beroende av skuldens storlek och låntagarens ekonomiska situation. Eventuellt resterande skuld avskrivs dock först 40 år efter påbörjad återbetalning.

I Norge gäller att stödet för hemmaboende studerande som är under 20 år prövas mot den studerandes och föräldrarnas ekonomi. Är den studerande 20 år eller äldre tas hänsyn enbart till egen ekonomi och i förekommande fall även till makes förmögenhet.

I Norge är studielånen räntefria under studietiden. Efter studietidens slut löper lånen med ränta. Denna var i april 1986 11,5 %. Återbetalningen börjar normalt ca 15 månader efter avslutad utbildning. En skärpning beträffande återbetalningstidens längd har dock skett de senaste två åren. Bara den låntagare som har en skuld över 72 000 kr. får numera 15 års återbetalningstid. Maximal återbetalningstid, 20 år, har endast låntagare med en skuld på 98 000 kr. och däröver. Lånet skall vara slutförskottat innan låntagaren fyller 65 år.

2.6.2 Studiestöden i vissa andra europeiska länder

De studiestödssystem som finns i England, Frankrike, Irland, Polen, Ungern, Västtyskland, Österrike och Östtyskland har alla tillkommit under 1960-talet eller i början på 1970-talet. I de flesta länder har det rätt enighet om att man skall se införandet av studiestöd som en allmän välfärdsåtgärd. Däremot har meningarna varit delade om hur stöden skall utformas.

Studiestödets utformning i dessa europeiska länder uppvisar också stora skillnader - från system med enbart bidrag till system med enbart lån och sådana med blandformer däremellan. Endast i Östtyskland är studiestödet

generellt utan behovsprövning mot föräldraekonomin. I de andra länderna förekommer i allmänhet en långtgående behovsprövning och en stark differentiering.

Den andel av de universitets- och högskolestuderande som kan utnyttja studiestöden varierar kraftigt mellan länderna. I en del europeiska länder är gruppen studerande som kan komma ifråga för studiestöd mer snävt definierad än i Sverige; i dessa länder omfattas endast studerande vid traditionella universitet och vetenskapliga fackhögskolor. Det svenska studiemedelssystemet omfattar ju studerande även vid andra eftergymnasiala utbildningar.

I Östtyskland har 100 % av de universitets- och högskolestuderande åtminstone ett grundstipendium; i Östtyskland är alltså studiestödssystemet generellt, precis som i Sverige, i den meningen att alla som antas till universitet och högskolor är berättigade till ett grundstipendium. Den lägsta andelen av de universitets- och högskolestuderande som omfattas av sina resp. länders studiesociala system förekommer i Österrike och Frankrike. I dessa länder har mindre än 15 % av de universitets- och högskolestuderande någon form av direkt statligt studiestöd.

Andelen med statligt studiestöd är relativt låg även i Irland och Västtyskland. I England, Polen och Ungern är det ca 60 % av de studerande som kommer i åtnjutande av sina resp. länders studiestöd.

Den vanligast förekommande stödformen är bidrag eller stipendium. Denna stödform förekommer i Österrike, England, Irland, Östtyskland, Polen och Ungern. Västtyskland är det enda av de här redovisade länderna som enbart har ett lånesystem. I Västtyskland förekommer alltså inga bidrag till de studerande överhuvud taget. Blandformer - med stipendier eller bidrag samt i blygsam skala lånemöjligheter - förekommer i Frankrike.

Behovsprövning mot föräldrarnas inkomster vid tilldelningen förekommer i samtliga länder med undantag för Östtyskland.

I Frankrike är det familjens totala inkomst och förväntade utgifter genom förekommande vårdansvar och extra belastningar på ekonomin som utgör grunden för hur studiebidraget skall beräknas. Mot varje familjesituation svarar ett antal poäng som antas motsvara den ekonomiska belastningen i den familj som den studerande kommer ifrån. Mot varje poängtal svarar sedan ett högsta inkomstunderlag, som anger gränsen för att erhålla stipendium. Ju högre poäng man har, desto större är möjligheten att man erhåller stipendium. Om en familjs totala inkomstunderlag ligger under poänggränsen beviljas stipendium.

Även i Österrike är studiebidraget en del av samhällets allmänna stöd till familjerna. Familjebidraget (barnbidraget) utgår i Österrike till dess barnet fyller 28 år och ännu inte avslutat sin utbildning. Därutöver finns studiebidraget som betraktas som subsidiärt och kompletterande till familjens underhåll av den studerande sonen eller dottern. Vid bedömningen av den studerandes studiesociala behov tas hänsyn till vederbörandes inkomst och förmögenhet och det underhåll som föräldrarna enligt lag förutsätts lämna.

Det brittiska studiestödssystemet förutsätter att föräldrarna bidrar med medel som skall täcka skillnaden mellan fullt stipendium och det stipendium som den studerande får efter behovsprövningen. Det finns emellertid ingen lagstadgad skyldighet för föräldrarna att lämna bidrag till den studerande sonen eller dottern. Ett stort antal föräldrar betalar heller inte sina barn skillnaden mellan fullt bidrag och det behovsprövade bidrag som stats-

makterna lämnar. För att klara finansieringen under studietiden arbetar i regel dessa studenter vid sidan av sina studier. Ifall föräldrarna betalar sina barn mellanskillnaden mellan fullt bidrag och erhållet bidrag kan föräldrarna dra av denna summa vid deklarationen. Få föräldrar använder sig av denna möjlighet enär den studerande, om avdrag sker, måste deklarera bidraget som inkomst tillsammans med eventuella övriga inkomster. Detta kan i ogynnsamma fall innebära att den studerande mister vissa förmåner eller del av studiebidraget.

I Västtyskland innebär studiestödsreglerna att den studerande har rätt till studiestöd för en utbildning som motsvarar vederbörandes önskemål och förmåga under förutsättning att medel saknas för levnads- och studiekostnader. Om till följd av reglerna den studerande inte kan få studiestöd gäller således föräldrarnas underhållsskyldighet. Om föräldrarna vägrar att ta på sig underhållsansvaret kan den studerande lagsöka sina föräldrar. Om så sker hålls den studerande skadeslös genom forskottsstöd. Anspråket på underhåll övergår då från föräldrar till delstaten, som i sin tur kan avkräva föräldrarna kostnaderna för underhållet.

Behovsprövning gentemot föräldrarnas inkomst förekommer sålunda i de flesta länder. Även *andra typer av behovsprövningar vid tilldelning av studiestöd* förekommer. Det är vanligt att studiestödet utgår med ett grundbelopp (motsvarande) som avser att täcka endast elementära behov. *Härutöver kan stödet differentieras med hänsyn till olika kriterier.* En mycket vanlig grund för differentiering är den studerandes boendesituation. Studerande som flyttat hemifrån och skaffat sig egen lägenhet eller bor i studentrum erhåller i allmänhet ett högre tilläggsbelopp än de studerande som bor i föräldrahemmet. Det totala studiestödsbeloppet är differentierat med hänsyn till boendesituationen i bl.a. England, Västtyskland, Polen, Irland, Ungern och Östtyskland.

I en del länder - framför allt i de östeuropeiska - förekommer förutom de sociala stöden även inslag av *prestationsbelöningar*. I Östtyskland t.ex. kan den studerande - utöver grundbeloppet - få prestationsstipendier av olika storlek med hänsyn till studieresultat, uppförande och samhällsaktivitet. Prestationsstipendier är generella i den meningen att varje student kan få ett sådant stipendium om vederbörande uppfyller vissa givna förutsättningar.

I Ungern graderas studieresultaten enligt en poängskala från 1 till 5 poäng, där 5 poäng är det bästa betyget. Betygspoängen utgör sedan grund för stipendiets storlek. Ju högre betyg man har, desto högre stipendiebelopp utgår. Det är emellertid inte bara studieresultaten som belönas; även egenskaper såsom hjälpsamhet, kamratskap, uppförande etc. skall de studerandekommittéer som beviljar stipendierna ta hänsyn till.

Även i Västtyskland förekommer prestationsbelöningar. Studieskulden reduceras med 25 % för dem som vid slutexaminationen placerar sig bland de 30 % främsta bland låntagarna under kalenderåret. En annan möjlighet att reducera studieskulden erbjuds dem som avslutar studierna med examen minst fyra månader före den tid som utgör den fastställda normalstudietiden.

Återbetalningsvillkoren varierar i de länder som har någon form av lån i sina studiestödssystem. I Frankrike - med möjligheter till lån i ringa omfattning - är återbetalningstiden tio år. Det västtyska studiestödssystemet bygger enbart på lån. Lånet i Västtyskland löper utan ränta och återbetalningen skall påbörjas fem år efter avslutad utbildning. Återbetalningstiden är i normalfallet 20 år och låntagarens inkomst utgör underlag när man fast-

ställer återbetalningsavgiftens storlek. Om inte låntagaren kommer upp till en viss inkomst per månad träder reglerna om återbetalningsplikten ur kraft. Makes inkomst samt förekomsten av barn i familjen påverkar underlagsbeloppet.

Andra former av subventioner än direkta bidrag är vanliga framför allt i de östeuropeiska länderna. I Ungern, Polen och Östtyskland är studentbostäder och måltider subventionerade av staten och de studerande har fri sjukvård och tandvård. Det är även vanligt att vissa resor är rabatterade liksom inträdesavgifter till kulturella arrangemang i Polen, Ungern och Östtyskland. Även i Frankrike och Västtyskland förekommer subventioner av studentbostäder och måltider. Skattelättnader för familjer som har barn i högre utbildning förekommer i Frankrike, Västtyskland, Österrike och England.

3 Funktion och effekter

3.1 Inledning

Studiemedelssystemet har sedan det kom till i mitten av 1960-talet utnyttjats av fler än 887 000 personer. Den samlade återbetalningspliktiga lånesumman uppgår år 1987 till mer än 36 miljarder kr. Årligen erhåller ca 165 000 studerande återbetalningspliktiga studiemedel för högskolestudier och - för studerande som är 20 år eller äldre - för studier på nivåer under högskolan. Omkring en tredjedel av alla studiemedelstagare studerar på gymnasial nivå, och ca 6 000 av studiemedelstagarna erhåller varje år studiemedel för studier på grundskolenivå. Ca 600 bedriver studier på forskarutbildningsnivå med studiemedel. Bland elever under 20 år, huvudsakligen på gymnasieskolan, finns ca 6 000 som varje år uppbär återbetalningspliktiga studiemedel. Omkring 28 000 personer tar varje år ut återbetalningspliktiga studiemedel inom det särskilda vuxenstudiestödet.

Sammanlagt utgick budgetåret 1985/86 över 4 miljarder kr. i återbetalningspliktiga studiemedel och studiebidrag. Under samma tid återbetalades drygt 1 miljard kr. Av de återbetalningspliktiga studiemedlen utgjorde ca 160 milj.kr. barntillägg och extra studiemedel. Antalet avgiftsskyldiga personer uppgår till närmare 650 000.

Dessa uppgifter visar på vilken betydelse studiemedelssystemet har fått sedan det infördes för två decennier sedan. För de allra flesta studerande på högskolenivå, och under drygt tio år också för många vuxna på gymnasial nivå, har förekomsten av studiemedel varit en viktig förutsättning för deras möjligheter att påbörja och genomföra önskad utbildning.

När studiemedelssystemet infördes år 1965 rådde emellertid helt andra förhållanden än de som gäller i dag. Detta gäller såväl studerandesammansättning och de studerandes villkor inom utbildningssystemet som villkoren på arbetsmarknaden för dem som har gått igenom en längre utbildning. Vi har i en tidigare publicerad rapport (Ds U 1986:11) Studerandepopulation och arbetsmarknad, redogjort för en del av denna utveckling. De väsentligaste resultaten från denna rapport kommer tillsammans med andra undersökningar att diskuteras i detta kapitel.

Vi vill emellertid redan inledningsvis översiktligt beröra några av de mer betydelsefulla förändringarna. Därigenom tangeras också de faktorer som har medverkat till att skapa de problem som gör att det nu är nödvändigt att se över formerna för samhällets stöd till studiefinansieringen. Enligt vår bedömning är flera av förändringarna så grundläggande, att de förändrar förutsättningarna för studiemedelssystemet.

Det nuvarande studiemedelssystemet kom till efter ett omfattande utredningsarbete i början av 1960-talet. Den studiesociala utredningen kunde i sitt huvudbetänkande (SOU 1963:74) Rätt till studiemedel, konstatera att den sociala snedrekryteringen till högre utbildning huvudsakligen berodde på faktorer, som redan på nivåerna under högskolan ledde till en social obalans. Denna uppkomna obalans bestod sedan, eller till och med förstärktes, på högskolenivån. Det var således vid övergången till gymnasiet, och i viss utsträckning redan vid övergången mellan folkskola och realskola, som skillnader i social rekrytering uppstod - skillnader som sedan ledde till en alltför ensidig social sammansättning av de högskolestuderande.

Tyngdpunkten i de förslag som den studiesociala utredningen lade fram, och som i allt väsentligt också antogs av regering och riksdag, blev därför förbättringar av studiefinansieringen på den gymnasiala nivån. Förslaget innebar emellertid också att studiemedelssystemet infördes som instrument för studiefinansieringen av den eftergymnasiala utbildningen. Ursprungligen var studiemedlen begränsade till eftergymnasiala studier.

Under 1960-talet genomfördes stora reformer på i stort sett alla nivåer inom utbildningens område; reformer som bl.a. lett till att antalet studerande och också antalet studiestödsrum ökat kraftigt. I åtminstone två avseenden fick dessa reformer särskilt stor betydelse för studiemedelssystemet, nämligen utbyggnaden av vuxenutbildningen och den vidgade behörigheten till högskolan. Det ansågs orimligt att vuxna studerande, som i allmänhet tillhörde samma åldersgrupper som de studerande vid universitet och högskolor, skulle ha sämre studiefinansieringsvillkor än de högskolestuderande. Möjligheten för vuxna över 25 år med yrkeserfarenhet att få tillträde till högskoleutbildning skulle bli inskränkt om dessa vuxna inte samtidigt gavs ekonomiska förutsättningar att gå igenom den kompletterande utbildning som kunde krävas för att de skulle bli behöriga. År 1973 utvidgades därför studiemedelssystemet till att omfatta även studerande på nivåer under högskolan under förutsättning att de studerande var minst 20 år.

Detta är kanske den absolut viktigaste av alla de förändringar som påverkat studiemedelssystemet. Den innebar en kraftig volymökning av den grupp studerande som kunde få studiemedel. Den innebar också att sammansättningen av de potentiella studiemedelstagarna drastiskt förändrades. Åldersrelationerna påverkades givetvis av att ett stort antal vuxna kunde få studiemedel. Dessutom ökade den andel studerande som kunde vara i behov av studiemedel under förhållandevis lång tid.

Det behöver inte vara ett problem att vuxna studerande skuldsätter sig för en gymnasial utbildning. Många sådana utbildningar leder i dag till anställningar som ger tillräcklig utkomst för att studieskulden ska kunna återbetalas. Problem kan emellertid uppstå när vuxna studerande uppbär studiemedel både för gymnasiala studier under lång tid och för en högskoleutbildning.

Vi har under utredningsarbetet dessutom kunnat konstatera att det finns ett förhållandevis starkt samband mellan skuldsättning för studier på både gymnasial nivå och högskolenivå och utbildning till yrken med låg lön och låg status. Många av de studiemedelstagare som vi har kommit i kontakt med tillhör denna kategori. I mycket stor utsträckning är de kvinnor. Den kombination av relativt stora studieskulder och anställning i yrken med för högskoleutbildade förhållandevis låga löner är ett av de verkligt stora problemen när det gäller hur studiemedelssystemet fungerar i dag.

En annan viktig förändring gäller relationerna mellan skuld och lön. Utvecklingen av totalbeloppet har följt förändringarna av basbeloppet. Någon sådan koppling har däremot inte funnits mellan löns utveckling och kostnadsökningar. En följd av detta är att skulden för den som i dag skall börja återbetalningarna upplevs som mer betungande än tidigare. I samma riktning verkar också urholkningen av bidragsdelen. Bidraget fastställs i ett fast belopp, som inte har ändrats sedan år 1976 och dessförinnan bara ytterligare en gång. Bidraget är därför i dag bara ca 6 % av totalbeloppet mot ca 25 % för 20 år sedan; samtidigt har den totala subventionen, främst på grund av inflationen, varit mycket hög sedan systemet infördes. Till bilden hör också att möjligheten att få värlavlönade anställningar är mindre i dag än vad den var för 20 år sedan. Förenklat kan man säga att utvecklingen lett fram till problem av olika dignitet för de studerande.

Vissa studerande ådrar sig exceptionellt stora skulder. Detta gör de därför att de väljer fel utbildning till att börja med och därför måste börja om på en ny utbildning, därför att de väljer att läsa de längsta och därmed dyraste utbildningarna, därför att de under studietiden också uppbär barntillägg eller har extra studiemedel eller därför att de studerar med studiemedel på flera nivåer.

Vidare leder redan en utbildning på tre år i dag till - om den studerande uppbär studiemedel under hela studietiden - en skuld som när återbetalningen börjar uppgår till ca 110 000 kr. Denna skuld, och vad den för med sig i avgifter, kan för många studerande verka avskräckande, bl.a. med hänsyn till hur utsikterna på arbetsmarknaden har varit. Varken en högskoleutbildning eller annan utbildning som sker med studiemedel leder automatiskt till anställningar som är väslavlönade.

Skuldsättningen och återbetalningen är således av största vikt för hur studiemedelssystemet verkar. En av de komponenter som ingår i bilden är att det finns en grupp äldre studerande, som uppbär studiemedel både före och under högskolestudierna. En annan förändring som delvis samverkar med 1973 års beslut, eller i vart fall får delvis likartat resultat, är att de högskolestuderandes ålder ökat. För bara 25 år sedan var de högskolestuderande en förhållandevis homogen grupp. De flesta kom direkt från gymnasiet och var i allmänhet färdiga med sin utbildning innan de fyllt 25 år. Från mitten av 1960-talet och framåt har de högskolestuderande gradvis "åldrats".

Delvis är detta en följd av de organisatoriska förändringarna inom högskolesystemet. De personer med yrkeserfarenhet som efter år 1969 kan antas till högskolan skall ha uppnått 25 år. De utgör därmed automatiskt en äldre grupp än de tidigare studerande i högskolan. Högskolan har för många också blivit en väg till förnyelse av gamla kunskaper. Fortbildning och vidareutbildning utgör i dag ett väsentligt inslag i högskolans verksamhet. Det är naturligt att de studerande inom denna verksamhet är äldre än de studerande som går till högskolan direkt från gymnasieskolan.

Den mer heterogena studerandegruppen har givetvis också mer diversifierade krav och önskemål. Det är betydligt mer vanligt nu än för 20 år sedan att de högskolestuderande bor i egen lägenhet, att de har flyttat samman och bildat familj m.m.

Ser man till faktorer utanför utbildningsväsendets ram är det förändringarna på arbetsmarknaden som är mest avgörande. Den stora utbildningsexpansionen har fört med sig att det i dag finns högskoleutbildade inom många fler områden i samhället än tidigare. Den har också fört med sig att tillgången på högskolestuderande är stor. Den brist på högskoleutbildad arbetskraft som fanns från slutet av 1940-talet till slutet av 1960-talet inom i stort sett alla yrkesområden där personal med högre utbildning krävs, ersattes under 1970-talet med balans eller god tillgång på högskoleutbildade. Först under senare år har för vissa yrkeskategorier ånyo en brist uppstått.

De med högskoleutbildning har i likhet med andra yrkesgrupper fått kännas vid en minskning av lönen, mätt i fast penningvärde, under perioden 1970-1985. Sammantaget innebär osäkerheten på arbetsmarknaden och relativt sett lägre löner än förr att studieskulder nu upplevs som mer betungande.

3.2 Utnyttjande

3.2.1 Allmänt

Till skillnad från sina föregångare, de s.k. garantilånen, de räntefria universitetslånen och naturastipendierna, är studiemedelssystemet generellt. Alla studerande i studiemedelsberättigande utbildningar, som uppfyller vissa villkor, har rätt till studiemedel. De som behöver hjälp med att finansiera sin utbildning skall också, enligt intentionerna bakom studiemedelsreformen, få tillräckliga medel för detta.

Uthyggnaden av utbildningsväsendet under 1960-talets senare hälft, tillsammans med de förbättringar av finansieringsmöjligheterna under studietiden som studiemedelssystemet innebar, förde med sig att antalet studerande som utnyttjade den statliga studiefinansieringen vid högre studier inledningsvis ökade successivt. Denna utveckling mot att allt fler studerande vid universitet och högskolor kunde erhålla, och också utnyttjade, den statliga studiefinansieringen hade påbörjats redan före studiemedelsreformen. Det var emellertid först med denna reform som en statlig studiefinansiering blev ett verkligt alternativ för alla studerande i berörda utbildningar. Tidigare inskränkningar genom koppling till föräldrarnas ekonomi slopades, vilket gav även studerande från familjer med förhållandevis god ekonomi möjlighet att få studiemedel. Samtidigt var det många ungdomar från miljöer utan studietradition som upplevde att återbetalningssystemet var tillräckligt förmånligt för att deras normala ovilja mot skuldsättning kunde mildras.

Konstruktionen med en relativt hög bidragsdel samt systemets allmängiltighet öppnade för att en övervägande majoritet av de studerande skulle finansiera sina studier med hjälp av studiemedel. Utnyttjandet av studiemedlen kan därför vara ett mått på hur systemet har fungerat.

3.2.2 Eftergymnasial utbildning 1965-1985

Studiestödsutredningen beräknade i sitt betänkande (SOU 1977:31) Studiestöd - alternativa utvecklingslinjer, att antalet studerande i eftergymnasiala utbildningar uppgick till ca 90 400 höstterminen 1966. Av dessa var det drygt 60 %, som utnyttjade möjligheten att finansiera sin utbildning med återbetalningspliktiga studiemedel. Annu fler, nära tre fjärdedelar av alla studerande, tog ut studiebidrag. Under de närmast följande åren, till slutet av 1960-talet, ökade successivt intresset för studiemedlen som finansieringsform. Andelen studiemedelstagare uppgick läsåret 1969/70 till omkring 70 %.

Under den därpå följande femårsperioden minskade studiemedelsutnyttjandet i stort sett oavbrutet, så att det höstterminen 1974 var nere i 42 % av alla studerande i eftergymnasiala utbildningar. Det var fler studerande - 55 % - som tog ut bara studiebidraget, men också i detta avseende var det en markerad nedgång i utnyttjande. Nedgången under 1970-talets första fem år var inte bara relativ, utan även det absoluta antalet studerande som tog ut återbetalningspliktiga studiemedel minskade, från drygt 103 000 höstterminen 1970 till ca 58 000 höstterminen 1974.

Efter denna nedgångsperiod har följt en tioårsperiod av uppgång och stabilisering. Från och med höstterminen 1982 tar ungefär lika stor andel studerande ut återbetalningspliktiga studiemedel som höstterminen 1965.

Studiestödsutredningen ansåg, att bl.a. de förändringar i studiemönstret som ägde rum från slutet av 1960-talet var betydelsefulla faktorer för att förklara att de studerande utnyttjade studiemedel i mindre utsträckning än tidigare. I den då pågående debatten framfördes också, precis som nu, att många studerande hade svårt att klara sig på studiemedlen under utbildningstiden. De tvingades därför att arbeta vid sidan av studierna, vilket i sin tur kunde leda till att de inte kunde hålla föreskriven studietakt och de riskerade därmed också att förlora rätten till förnyade studiemedel.

Tabell 3.1 Studerande vid eftergymnasiala läroanstalter höstterminerna¹ 1965-1985². Antal studerande samt antal och andel studerande med studiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel.

HT	Antal	Antal med studiebidrag	Andel med studiebidrag	Antal med återbetalningspliktiga studiemedel	Andel med återbetalningspliktiga studiemedel
1965	90 400	66 870	74	56 304	62
1966	104 100	76 396	73	68 465	66
1967	123 300	87 815	71	81 543	66
1968	134 200	97 208	72	91 933	69
1969	145 000	103 313	71	99 721	69
1970	155 000	107 170	69	103 547	67
1971	153 500	103 876	68	93 368	61
1972	151 700	93 537	62	76 895	51
1973	144 000	84 666	59	65 689	46
1974	138 000	74 510	54	58 502	42
1975	132 000	77 303	59	61 103	46
1977	148 386	81 594	55	71 324	48
1978	156 771	87 150	56	78 435	50
1979	154 541	89 189	58	82 054	53
1980	158 280	91 663	58	85 247	54
1981	158 991	95 374	60	89 651	56
1982	161 600	100 455	62	95 432	59
1983	163 700	102 550	63	97 324	59
1984	164 400	102 730	63	97 552	59
1985	162 859	101 150	62	95 562	59

Källa: SOU 1977:31, CSN-rapporterna 1979:3, 1983:3, CSN:s statistikuppgifter Studiestöd 1983/84 och Studiestöd 1984/85, Statistisk årsbok 1982/83 och Statistiskt meddelande U 20 SM 8505.

¹⁾ Observera att dessa uppgifter avser hösttermin, medan uppgifterna i avsnitt 3.1 avser budgetår.

²⁾ Uppgifter för år 1976 saknas.

Man skall självfallet inte underskatta svårigheterna för en del studerande att klara sin ekonomi på de studiemedelsbelopp, som utgick under början av 1970-talet. I en avhandling på institutionen för ekonomisk historia vid universitetet i Lund (Nilsson A: Studiefinansiering och social rekrytering till högre utbildning 1920-1976) visar författaren att studiemedlens reala och relativa värde minskade under 1970-talets första hälft. Författaren anser att detta sannolikt ledde till ett visst deltidsarbete, som för en del studerande kunde utvecklas till anställningar som gav tillräckligt höga inkomster för att studietiden kunde finansieras utan studiemedel.

Rädslan för skuldsättning är ytterligare en faktor som bör tas med i bilden, i synnerhet om de studerande tvivlade på möjligheterna att få ett arbete som svarade mot deras förväntningar. Arbetsmarknadsutsikterna var goda för högskolestuderande fram till slutet av 1960-talet, men de försämrades markant efter år 1970.

Sannolikt var ändå de strukturella förändringarna inom den högre utbildningen de viktigaste orsakerna till det minskande antalet studiemedeltagare. Den i detta sammanhang viktigaste förändringen var utvecklingen av studerandegruppens sammansättning. Antalet äldre studerande i högskolan ökade kraftigt under 1970-talet. Detta berodde bl.a. på att personer över 25 år med yrkeslivserfarenhet fick behörighet till högskoleutbildning. År 1969 infördes också en ny studieordning vid filosofisk fakultet. Under en övergångsperiod var det emellertid möjligt att fortsätta att studera enligt den gamla studieordningen. Många tidigare studerande på filosofisk fakultet utnyttjade denna övergångsperiod till att fullfölja avbrutna studier eller till att bygga på tidigare utbildningar innan den nya studieordningen definitivt skulle förhindra detta. För att möta bl.a. dessa gruppers behov utökades vid denna tid den undervisning som gavs som kvällskurser m.m. Äldre studerande kunde således utan att avbryta ordinarie anställning delta i högskoleutbildning. För dessa studerandegrupper var det inte nödvändigt att utnyttja studiemedel under utbildningstiden.

Flera undersökningar visar att yngre studerande utnyttjar studiemedel under utbildningstiden i högre grad än äldre studerande. En sådan undersökning utfördes av studiestödsutredningen. Genom en samkörning av CSN:s studiestödsregister och SCB:s högskolestatistik framkom att ca 70 % av alla män och kvinnor under 25 år utnyttjade studiemedel höstterminen 1975. Vid samma tidpunkt var det bara 36 % av männen och 30 % av kvinnorna mellan 25 och 34 år som tog ut studiemedel. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till vad som sagts tidigare, är nedgången i studiemedelsutnyttjande under början av 1970-talet lättförklarlig. Höstterminen 1966 var två tredjedelar av alla högskolestuderande under 25 år. Tio år senare var denna åldersgrupp i minoritet, 48 %, i högskolan. Utöver de orsaker, som nämnts ovan, vilka främjade äldres deltagande i högskoleutbildning skall även nämnas att de ungdomskullar som under 1970-talets inledande år var i högskoleålder var mindre än de kullar som fötts under 1940-talet och som kom till högskolan tidigare.

Studiestödsutredningen kunde också visa att det höstterminen 1975 fanns förhållandevis stora skillnader i studiemedelsutnyttjande mellan studerande i olika utbildningar. I sjuksköterske- och förskollärarytbildningarna tog så gott som samtliga, 95 %, ut studiemedel. På humanistisk och samhällsvetenskaplig fakultet däremot var det knappt en tredjedel av alla studerande som utnyttjade studiemedel höstterminen 1975. Det var naturligtvis stora skillnader mellan sjuksköterske- och förskollärarytbildningarna å ena sidan och utbildningarna vid filosofisk och samhällsvetenskaplig fakultet å den andra när det gällde de studerandes ålder. Tillströmningen av äldre studerande var starkast till de sistnämnda utbildningsområdena, och denna

skillnad i åldersstruktur är naturligtvis en del av förklaringen till att olikheterna i studiemedelsutnyttjande mellan de nämnda utbildningarna var så stora. Vid en jämförelse mellan studerande i samma åldersgrupp, under 25 år, kvarstod emellertid stora skillnader; 95 % av eleverna på sjuksköterske- och förskollärarutbildningarna men bara ca 60 % av de studerande på humanistisk och samhällsvetenskaplig fakultet tog ut studiemedel. De förra utbildningarna var förhållandevis korta med bunden undervisning medan de senare i allmänhet var längre och hade få timmar bunden undervisning.

Andelen studerande med studiemedel varierade även mellan olika studieorter. Detta berodde delvis på stora skillnader i utbildningsutbud. Bland annat av denna orsak rörde också skillnader i ålderssammansättningen bland de studerande samtidigt som det var stora variationer mellan studieorterna när det gällde fördelningen mellan hel- och deltidstudier. Andelen studiemedelstagare var som regel lägst i Stockholm, Uppsala och Lund - tre studieorter med brett utbildningsutbud och stora inslag av utbildning på filosofisk och samhällsvetenskaplig fakultet. Där fanns också ett förhållandevis differentierat näringsliv med utkomstmöjligheter för studerande och arbetsplatser med stort inslag av högutbildad arbetskraft, där arbetsgivaren uppmuntrade eller tolererade fortbildning och vidareutbildning av de anställda.

Skillnaderna i finansieringsvillkor för studerande på olika utbildningar kom även fram i en fråga som gällde den huvudsakliga finansieringen under utbildningstiden. Endast omkring hälften av de studerande på de fria fakulteterna angav studiemedel som huvudsaklig inkomstkälla. Vid övriga utbildningar, både inom och utom traditionella universitet och högskolor, uppgav ca 70 % av de studerande att studiemedel var den huvudsakliga studiefinansieringsformen.

Den uppgång i utnyttjande av studiemedlen som sedan har skett efter år 1975 kan på samma sätt som nedgången huvudsakligen hänföras till förändringar i studiemönster. Högskolan har visserligen fortsatt att bli "äldre", åtminstone fram till de allra senaste åren, men de äldre studerande som efter år 1969 återvände till högskolan för att fullfölja en tidigare påbörjad utbildning enligt den gamla studieordningen är numera borta. De äldre studerande i dag är därför i högre grad än i början av 1970-talet studerande som skall gå igenom en hel högskoleutbildning och har därmed också större behov att utnyttja den statliga studiefinansieringen.

I övrigt kan konstateras att det bland nybörjarna i högskolan har skett en kraftig förskjutning från icke sektorindelad till sektorindelad utbildning. Läsåret 1977/78 utgjorde högskolenybörjarna på icke sektorindelad utbildning (i sin helhet enstaka kurser) 48 % av alla högskolenybörjare. Läsåret 1984/85 hade denna andel minskat till 39 % (ej sektorindelad utbildning 1984/85 bestod vid denna tidpunkt till 88 % av enstaka kurser och till 12 % av fortbildningskurser för skolpersonal).

Även för höstterminen 1985 har en samkörning mellan CSN:s studiestödsregister och SCB:s högskoleregister ägt rum. Vi har tidigare, i tabell 3.1, kunnat konstatera att studiemedelsutnyttjandet ökade med ca tio procentenheter mellan höstterminen 1975 och höstterminen 1985. De kanske viktigaste resultaten som kan utläsas av den senare samkörningen är att studerande på allmänna utbildningslinjer numera utnyttjar studiemedlen i förhållandevis stor utsträckning.

Tabell 3.2 Andelen studerande på allmänna utbildningslinjer och enstaka kurser som utnyttjade återbetalningspliktiga studiemedel höstterminen 1985. Fördelning på ålder och utbildningssektor.

Ålder	Utbildningssektor för					
	tekniska yrken	administrativa, ekonomiska och sociala yrken	vårdyrken	undervisningsyrken	kultur- och informationsyrken	enstaka kurser
- 24	77	76	84	85	82	42
25-34	51	64	86	82	77	20
35-	25	58	76	66	47	5
Totalt	66	70	84	81	76	20

Källa: Samkörning av SCB:s högskoleregister och CSN:s studiestödsregister.

Skillnaderna mellan de olika utbildningssektorerna är påtagliga. Mer än fyra femtedelar av de studerande på sektorerna för vårdyrken och undervisningsyrken mot bara två tredjedelar av de studerande på utbildningssektorn för tekniska yrken som utnyttjade studiemedel tog ut återbetalningspliktiga studiemedel höstterminen 1985.

De skillnader som finns i studiemedelsutnyttjande mellan studerande på de olika yrkesutbildningssektorerna beror i huvudsak på olikheter i utbildningens genomförande, utbildningens längd och tillgången till anställningsmöjligheter. Inom både de tekniska yrkena och vårdyrkena är inslagen av bunden utbildning stora. De som följer utbildningen på heltid har därför inte stora möjligheter att arbeta vid sidan av studierna. Flera av vårdyrkena är dessutom jämförelsevis korta och genomströmningen är hög. De tekniska utbildningarna däremot är långa, och det är inte ovanligt att normalstudietiden överskrids. Studerande på tekniska yrken har i allmänhet relativt goda möjligheter att få inkomster vid sidan av studierna. Ytterligare en faktor som bör nämnas är att den gjorda undersökningen avser ett tillfälle, höstterminen 1985. Det är väl känt att benägenheten att ta ut studiemedel är störst under de första åren av en högskoleutbildning. Detta för med sig att andelen studiemedelstagare automatiskt blir högre för kortare utbildningar när man gör ett nedslag vid ett speciellt måttillfälle. Inom de längre utbildningarna finns alltid en grupp som har studerat under relativt lång tid och därför börjat finansiera sina studier på annat sätt.

Inom sektorn för administrativa, ekonomiska och sociala yrken, sektorn för undervisningsyrken samt sektorn för kultur- och informationsyrken ges större frihet för de studerande att lägga upp och bedriva sina studier än inom de två tidigare nämnda sektorerna. Utbildningarna är i allmänhet längre än inom sektorn för vårdyrken och kortare än inom sektorn för tekniska yrken; samtidigt kan arbetsmarknaden för studerande inom dessa sektorer vara något besvärligare än för studerande från de tekniska utbildningarna.

Resultaten från samkörningen bekräftar tidigare erfarenheter av att benägenheten att utnyttja studiemedel avtar med stigande ålder. När hänsyn tas också till åldern accentueras skillnaderna mellan de olika utbildningssektorerna. Endast en fjärdedel av de studerande som var 35 år eller äldre

på den tekniska sektorn tog ut återbetalningspliktiga studiemedel mot tre fjärdedelar av de studerande i samma åldersgrupp på sektorn för vårdyrken.

Av tabell 3.2 framgår även hur relativt sällsynt det är att studerande på enstaka kurser tar ut studiemedel. I synnerhet gäller detta de äldre studerande, där endast fem procent tog återbetalningspliktiga studiemedel höstterminen 1985. Totalt fanns då 20 000 studerande på enstaka kurser som var 35 år eller äldre.

Tabell 3.3 Andelen studerande med återbetalningspliktiga studiemedel höstterminen 1985. Fördelning på högskoleregion och typ av högskoleenhet.

Högskoleregion	Univer- sitet	Tekn. högskola	Med. högskola	Handels- högskola	Kommu- nal högsk.	Övrigt	Anm.
Stockholm	37	62	78	45	75	62 ¹⁾	¹⁾ Inkl. högskolan för lärarutbildn.
Uppsala	52 (61) ²⁾				67	50 ³⁾	²⁾ Lantbrukshögskolan ³⁾ Inkl. Örebro
Linköping	56				71	51	
Lund/Malmö	50 (47) ⁴⁾				75	56	⁴⁾ Högskolan i Växjö
Göteborg	48	58			74	41	
Umeå	59	60 ⁵⁾			73	65	⁵⁾ Högskolan i Luleå

Källa: Samkörning av SCB:s högskoleregister och CSN:s studiestödsregister.

Även höstterminen 1985 kan vissa skillnader mellan studieorterna konstateras. När det gäller de traditionella universiteten är utnyttjandet av studiemedel vid universitetet i Stockholm mycket lågt i jämförelse med alla andra universitet medan utnyttjandet är förhållandevis högt i Linköping och Umeå. Däremot är skillnaderna mellan studieorterna i övrigt inte påfallande stora. Undantag från detta påstående är den grupp som i tabell 3.3 benämns "Övrigt" och som huvudsakligen innehåller de lokala högskolorna. Mönstret är egentligen detsamma som för de traditionella universiteten med det undantaget att Stockholm framstår som en ort med en av de högsta utnyttjandegraderna. Förklaringen till detta är att i Stockholm ingår bl.a. högskolan för lärarutbildning, där ca 57 % utnyttjar studiemedel, samt ett antal fackhögskolor med en utnyttjandegrad över 80 %.

Det är mycket små skillnader mellan män och kvinnor när det gäller att utnyttja studiemedlen. Ett visst undantag får dock i det avseendet göras för AES-sektorn, där kvinnorna i större utsträckning än männen tar ut återbetalningspliktiga studiemedel. I allmänhet är kvinnorna "flitigare" studiemedelstagare än männen, med undantag för sektorn för kultur- och infor-

mationsyrken och sektorn för vårdyrken, där utnyttjandet är ungefär detsamma för män och kvinnor.

Tabell 3.4 Andelen studerande på allmänna utbildningslinjer som höstterminen 1985 tog ut återbetalningspliktiga studiemedel. Fördelning på utbildningssektor, kön och ålder.

Ålder	Utbildningssektor för									
	tekniska yrken		administrativa, ekonomiska och sociala yrken		vårdyrken		undervisningsyrken		kultur- och informationsyrken	
	m	k	m	k	m	k	m	k	m	k
- 24	77	77	74	78	82	85	85	85	82	83
25-34	51	52	59	69	85	86	82	82	77	77
35-	23	35	44	64	73	77	58	68	48	46
Totalt	65	69	67	74	83	84	79	82	76	75

Källa: Samkörning av SCB:s högskoleregister och CSN:s studiestödsregister.

Skilnaderna blir dock något större om hänsyn tas också till åldern. Inom den äldsta gruppen, 35 år och äldre, tar kvinnorna i betydligt större utsträckning än männen ut de återbetalningspliktiga studiemedlen. Undantag utgörs av dem som läser på sektorn för vårdyrken och sektorn för kultur- och informationsyrken.

Studiemedel är, som nämndes tidigare, viktigast i början av utbildningen. Många studerande får efter en tids studier sådana kunskaper och färdigheter att de kan deltidsarbeta inom det område de utbildar sig för. Andra studerande tar anställningar även utanför sina framtida yrkesområden för att förbättra sin ekonomiska situation under studietiden. Inledningsvis är emellertid studiemedlen helt avgörande som finansieringskälla.

I de undersökningar som har utförts vid institutionen för pedagogik vid universitetet i Göteborg har studiefinansieringen för tre årskullar - 1948, 1953 och 1963 - undersökts. Undersökningarna är stickprovsundersökningar, men urvalet är tillräckligt stort (ca 10 000 per årskull) för att vara representativt. Undersökningsgrupperna avser personer som påbörjat en högskoleutbildning senast vid 23 års ålder, och de innehåller därmed ungdomsstuderande och till övervägande delen studerande som är i början av sin utbildning.

Bland dem ur dessa åldersgrupper som påbörjat en traditionell högskoleutbildning hade för årskullarna 1948 (påbörjat högskoleutbildning senast år 1971) och 1953 (påbörjat högskoleutbildning senast år 1976) 87 % utnyttjat studiemedel under hela eller en del av sin utbildningstid. Bland dem födda år 1963 (påbörjat högskoleutbildning senast år 1986) var det hela 91 % som haft studiemedel. Resultaten visar att dessa ungdomsstuderande i mycket stor utsträckning utnyttjat studiemedel. Utvecklingen synes dessutom gå i riktning mot än högre utnyttjande än tidigare. Likartade resultat redovisas också av Lars Ricknell i hans studie över elever avgångna ur tre- och fyraårigt gymnasium åren 1980 och 1982 (Ricknell, Lars: Studielån i gymnasieskolan och sysselsättning efter avslutad skolgång). Omkring 90 % av de elever som gått vidare till högskolan har utnyttjat studiemedel.

Knappt hälften av dessa har utnyttjat enbart studiemedel och de övriga studiemedel tillsammans med andra finansieringskällor.

Sammanfattningsvis kan man säga att de studerande på eftergymnasial nivå, som har studerat för en fullständig utbildning, i mycket stor utsträckning har använt studiemedelssystemet som finansieringskälla under studietiden. Studiemedlen har störst betydelse under studiernas inledningsskeden. Däremot finansierar många studerande framför allt mot slutet av studietiden åtminstone delvis sina studier på annat sätt. Det finns skillnader i utnyttjande mellan olika utbildningar; studerande på utbildningar med bunden studiegång utnyttjar studiemedlen mer än andra studerande. De skillnader som kan noteras över tiden hänger mer samman med förändringar i studiemönster och förändringar på arbetsmarknaden än med förändringar i studiemedlens värde. En viss betydelse i inställningen till om man skall utnyttja studiemedel eller ej har naturligtvis den studerandes uppfattning om hur bra eller dåliga studiemedlen är. Under lång tid har denna inställning varit relativt oförändrad.

3.2.3 Utbildning på gymnasial nivå

Vi har inledningsvis nämnt att utnyttjandet av studiemedel för utbildning under högskolenivå har fått förhållandevis stora proportioner.

Tabell 3.5 Antal elever 20 år och äldre i gymnasieskolan, komvux och folkhögskolan höstterminerna 1972, 1975, 1978, 1981 och 1984 samt antalet studerande över 20 år i gymnasial utbildning med återbetalningspliktiga studiemedel.

År	Antal elever i		Folkhög- skolan	Summa	Elever med åter- betalningspliktiga studiemedel		Antal elever med studie- bidrag
	Gymnasie- skolan	Komvux			Antal	%	
1972	36 944	48 495	10 704	96 143	2)	2)	
1975	32 087	52 193	9 892	94 172	18 501	19	27 229
1978	31 476	63 546	11 790	106 812	24 095	22	29 747
1981	30 594	61 622	11 508	103 724	41 190	39	47 345
1984	35 823	55 100 ¹⁾	11 861	102 784	40 995	40	45 886

Anm: Uppgifterna om folkhögskolan avser resp. år.

Källa: Utbildningsstatistisk årsbok 1986, Statistiska meddelanden U 1983:13, Statistiska meddelanden U 1979:28. CSN-rapporterna Studiestödsstatistik 1965/66-1977/78, Studiestödsstatistik 1978/79-1982/83 och Studiestöd 1984/85.

¹⁾ Uppgiften avser höstterminen 1983, muntligt från SCB. Något färre för 1984.

²⁾ Vid denna tidpunkt utgick lån ur allmänna studielånefonden.

Antalet elever över 20 år på gymnasial nivå har inte förändrats i någon större utsträckning sedan början av 1970-talet; i folkhögskolan är antalet nästan helt stabilt, däremot var det en relativt stor ökning inom komvux fram till år 1978. Denna ökning ägde rum samtidigt som antalet äldre elever i gymnasieskolan minskade. Under 1980-talet har utvecklingen vänt, så att antalet elever över 20 år har ökat inom gymnasieskolan och minskat inom komvux. I stort innebär dessa svängningar inga större förändringar av det totala antalet elever.

Däremot har andelen elever över 20 år som utnyttjar återbetalningspliktiga studiemedel ökat från ca 20 % till 40 % sedan år 1975. Som jämförelse kan nämnas att den nivå kring 18 000 som uppnås år 1975 uppnåddes redan under det första läsåret, 1973/74, för vilket det var möjligt att få studiemedel för gymnasiala studier. Den stora förändringen inträffar mellan åren 1978 och 1981, och den då uppnådda nivån har sedan dess behållits. Bakgrunden till denna stora förändring var att arbetsmarknadsstyrelsen blev mer restriktiv i sin bedömning beträffande vilka studerande som skulle få utbildningsbidrag. Budgetåret 1979/80 påbörjade 26 000 personer utbildning inom det reguljära skolväsendet (komvux, folkhögskolan och gymnasieskolan) med utbildningsbidrag. Budgetåret 1980/81 var antalet nere i 9 900.

Det finns ingen statistik som redovisar i vilken utsträckning vuxna elever i gymnasiala studier går vidare till högskoleutbildning efter fullbordade studier. En viss uppfattning om fortsatt studiemedelsbehov får man emellertid av de elevuppföljningar som har gjorts av teoretiska kurser i komvux höstterminen 1976. Uppföljningen gjordes år 1980 och urvalet av elever i gymnasieskolkurser omfattade 1 810 personer.

Omkring 25 % av dem som höstterminen 1976 läste på komvux gymnasiekurser utnyttjade statligt studiestöd, i viss utsträckning och i kombination med eget arbete eller enbart statligt studiestöd (urvalsundersökningens resultat har räknats upp för att gälla samtliga deltagare i komvux teoretiska kurser). Omkring 4 290 (9 %) utnyttjade enbart studiemedel, ca 475 (1 %) utnyttjade det särskilda vuxenstudiestödet och ca 1 900 (4 %) studerade med utbildningsbidrag.

Omkring 30 % av hela den undersökta gruppen, dvs. av alla studerande på både grundskole- och gymnasieskolenivå, uppgav att avsikten med deras komvuxstudier hade varit att studera vidare. Under mätveckan, alltså ca fyra år efter komvuxstudierna, var det 37 % som verkligen studerade. Bland dem som höstterminen 1976 hade gått på komvux gymnasiala kurser studerade 32 % (5 337) av männen och 46 % (14 193) av kvinnorna. De komvuxelever som hösten 1976 hade läst på grundskolekurser studerade i mindre utsträckning än eleverna på gymnasieskolekurserna fyra år senare; 27 % (2 798) av männen och 35 % (8 757) av kvinnorna. Ungefär en tredjedel av de komvuxelever som år 1976 studerade på gymnasial nivå och som studerade under mätveckan studerade på högskolan. Motsvarande andel för dem på grundskolekurser i komvux år 1976 var ca 18 %.

Det är inte möjligt att fastställa hur många av dem som uppbar studiemedel under komvuxtiden, som avsåg och också gick vidare till högskoleutbildning. Utgår man ändå från att en tredjedel också av dem fortsatte till en högskoleutbildning skulle enligt de uppgifter som ges i undersökningen drygt 1 400 av dem som finansierade sin komvuxutbildning enbart med studiemedel fortsätta till högskolestudier. Överför vi detta resonemang till det relevanta som fanns höstterminen 1984 - ca 41 000 studerande på gymnasial nivå med studiemedel - skulle alltså cirka 13 600 av dessa fortsätta i högskolan efter avslutad gymnasial utbildning.

Dessa siffror är givetvis inget annat än ett försök att ge någon uppskattning av storleksförhållandena. Under vårt arbete har, bl.a. genom den studiemedelskampanj som påbörjades i Örebro hösten 1985, ca 1 300 brev kommit oss tillhanda. Flertalet av dessa utgörs av påskrivna, färdigstencilerade uttalanden, men en del studiemedelstagare har också berättat om sin egen situation. Den bild som framkommer av dessa brev verifierar till en del ovanstående räkneexempel. Det är vanligt att de som studerar med studiemedel på gymnasial nivå fortsätter med högskolestudier. Samma uppfattning har vi också fått vid våra besök hos studentkårerna. I synnerhet vid utpräglade

"kvinnoutbildningar" kommer detta mönster fram. En kvinna i 25-30-års-åldern påbörjar studier på gymnasial nivå. Studiemedel, ofta kompletterat med barn tillägg, utgör enda sättet att finansiera utbildningen. Ambitionerna, som ofta fullföljs, är en högskoleutbildning riktad mot yrkesområden med vanligtvis låga löner.

Bilden av de vuxna som läser på komvux på grundskolenivå är om möjligt ännu mer svår att teckna. Av den redovisade elevuppföljningen framgår att det finns elever på komvux grundskolekurser som fortsätter till en högskoleutbildning. Vid studiemedelsnämnden i Stockholm har för vår räkning en undersökning utförts som gäller just studerande på grundskolenivå. Undersökningen omfattar 47 personer vid två komvuxenheter som höstterminen 1982 påbörjade grundskolestudier och som hade studiemedel. Fram till höstterminen 1986 hade ungefär hälften av dem haft studiemedel för högst tre terminers studier. Endast fem av eleverna hade studieskuld för någon termins studier på högskolenivå. Resultaten från denna undersökning är alltför begränsad för att ge underlag för mer generella ställningstaganden. Förhållandena i Stockholm är dessutom annorlunda än förhållandena i landet i övrigt. Tillsammans med uppgifterna från SCB:s elevuppföljning vågar man ändå påstå, att det är en klar minoritet av dem som tar studiemedel för grundskolekurser som också tar ut studiemedel för studier på högskolenivå.

3.3 Studiemedel och rekrytering

3.3.1 Allmänt

Ett av studiemedelssystemets viktigaste syften är att bereda faktiska möjligheter till studier för så breda grupper i samhället som möjligt. Ekonomiska, sociala och geografiska faktorer liksom även ålder och kön skall således genom studiemedelssystemet få minskad betydelse när det gäller sammansättningen av de studerande i utbildningar efter den obligatoriska skolan. Detta slogs fast redan i regeringens proposition 1964:138 angående studiesocialt stöd till studerande ungdom, där det också anfördes att den statliga studiehjälpen var ett av de effektivaste medlen för att påverka rekryteringen till olika utbildningsvägar ovanför den obligatoriska skolan.

Hur studiefinansieringen löses för den enskilde är givetvis av stor betydelse för rekryteringen till olika utbildningar. Det är emellertid också viktigt att minnas, att rekryteringen även beror på andra orsaker: utformningen av underliggande utbildningssystem, behörighetsbestämmelser, förväntningarna på de möjligheter till anställning och lön som den tänkta utbildningen ger liksom utbildningstradition i hemmet m.m. Även demografiska förändringar kan påverka rekryteringen.

3.3.2 Socialt ursprung för avgångna från gymnasier och nybörjare på högskolan

I vår tidigare nämnda rapport, Studerandepopulation och arbetsmarknad, har vi pekat på att de satsningar som har gjorts från samhällets sida för att bryta traditionella rekryteringsmönster i viss utsträckning har lyckats. Genom reformering av den obligatoriska skolan blev det under 1960-talet och början av 1970-talet mer vanligt att barn från "lägre" socialgrupper gick vidare till gymnasial utbildning och därefter i ökad omfattning också till universitets- och högskoleutbildning. Denna positiva utveckling har emellertid inte fortsatt fram till i dag.

De flesta ungdomar som i dag lämnar grundskolan fortsätter till gymnasieskolan. Det finns emellertid stora skillnader mellan elever från olika so-

ciala grupper beträffande linjeval i gymnasieskolan. De som kommer från hem där föräldrarna har en högskoleutbildning är kraftigt överrepresenterade på de tre- och fyraåriga linjerna och kraftigt underrepresenterade på de tvååriga yrkesinriktade linjerna. För ungdomar från hem där föräldrarna är icke yrkesutbildade arbetare gäller det motsatta förhållandet; de är kraftigt underrepresenterade på de tre- och fyraåriga linjerna. Eftersom linjeval i gymnasieskolan har stor betydelse för valet av verksamhet efter gymnasieskolan leder bl.a. denna snedfördelning i linjeval också till att den sociala fördelningen bland nybörjarna i högskolan blir mycket ojämn.

Tabell 3.6 Övergångsfrekvensen till högskolan inom 3,5 år för elever som avgick från gymnasieskolan med fullföljd utbildning våren 1978. Fördelning efter social bakgrund och kön.

Föräldrarnas yrke/utbildning	Övergångsfrekvens		
	Män	Kvinnor	Samtliga
Akademiker	64	64	64
Högre tjänstemän	33	41	37
Lägre tjänstemän	21	28	34
Yrkesutbildade arbetare	11	22	16
Icke yrkesutbildade arbetare	8	17	13
Samtliga	21	28	24

Källa: Utbildningsstatistisk årsbok 1986.

De studerande som går över direkt från gymnasieskolan till högskolan utgör dock bara en del av nybörjarna i högskolan, även om den gruppen för närvarande ökar. Under perioden 1964/65-1976/77 kom en ökande andel av de första gången inskrivna vid universitet och högskolor från arbetarhem samtidigt som andelen studerande från akademikerhem minskade. Den utjämning av sociala skillnader, som dessa uppgifter antyder, var i första hand koncentrerad till de fria fakulteterna och bland dessa till de filosofiska fakulteterna. Fortfarande var det emellertid också så, att andelen av alla ungdomar från arbetarhem som gick vidare till högskoleutbildning var liten i jämförelse med andra grupper.

I det avseendet har inte heller några större förändringar ägt rum efter högskolereformen. Elever från akademikerhem påbörjar fortfarande högskoleutbildning i större omfattning än elever från arbetarhem. Samtidigt måste man dock konstatera att ser man till hela studerandepopulationen, så kommer trots allt ca en tredjedel av högskolans nybörjare från arbetarhem.

De förändringar som har inträffat under senare tid pekar dock mot att en allt mindre andel av de högskolestuderande kommer från arbetarhem. Man måste dock minnas att socialgruppsfördelningen i samhället förändras, även om det inte sker så snabbt att det kan motivera hela den förändring som framgår av tabell 3.7.

Tabell 3.7 Social bakgrund för nybörjare i högskolan, 34 år eller yngre, läsaren 1977/78-1982/83.

	Social bakgrund i procent					Antal	varav enstaka kurser ¹
	Akade- miker	Högre tjänste- män	Övriga tjänste- män	Yrkesut- bildade arbetare	Övriga arbetare		
1977/78	13	20	30	14	23	56 700	24 517
1978/79	14	20	29	14	22	54 400	20 784
1979/80	15	20	29	14	22	49 800	17 107
1980/81	15	20	28	14	22	50 500	18 129
1981/82	16	20	28	14	21	48 800	17 390
1982/83	17	21	27	14	20	53 900	18 596

¹ Fördelningen mellan olika socialgrupper på enstaka kurser är ungefär densamma som för samtliga nybörjare i högskolan.

Anm: Med högskola avses här de utbildningar som sedan reformen år 1977 ingår i högskolebegreppet.

Källa: SCB, U 20 SM 8501.

Bland nybörjare under 25 år är andelen från arbetarhem ännu lägre än bland nybörjare under 34 år, och skillnaderna ökar snabbare i den yngre åldersgruppen. Detta konstaterande innebär att de sociala klyftorna bland yngre högskolestuderande tenderar att öka, medan de "vuxna" (25-34 år) uppvisar en något jämnare rekrytering. Skillnaderna mellan olika utbildningssektorer är förhållandevis stora.

De utbildningar som blev högskoleutbildningar i och med reformen år 1977 - och som i studiesocialt avseende jämfördes med universiteten genom studiemedelsreformen - har i allmänhet en social rekrytering som skiljer sig betydligt från de "gamla" högskoleutbildningarna vid universitet och högskolor. Andelen nybörjare med arbetarbakgrund är större och andelen nybörjare med akademikerbakgrund är mindre i de år 1977 tillkomna utbildningarna än i de "gamla" högskoleutbildningarna.

3.3.3 Män och kvinnor i högskolan

Under två decennier har högskolan förvandlats till en kvinnohögskola. Andelen kvinnor i högskoleutbildning ökade från ca 37 % höstterminen 1966 till ca 56 % höstterminen 1985. Till stor del sammanfaller ökningen med högskolereformen år 1977, då flera utbildningar med kvinnoövertvikt fördes in i högskolan. Först år 1978, dvs. efter reformens genomförande, utgör kvinnorna majoriteten av alla högskolestuderande, men ökningen av andelen kvinnor påbörjades redan före högskolereformen.

Det finns fortfarande mycket stora skillnader mellan vilka utbildningar som män resp. kvinnor går igenom på högskolan. De två faktorer som kanske haft störst betydelse för utvecklingen inom högskolan när det gäller kvinnornas deltagande är dels den redan nämnda högskolereformen, dels förändringen i studiemönstret. Kvinnorna utnyttjade i mycket stor utsträckning förändringarna på filosofisk fakultet i slutet av 1960-talet, vilket gav dem möjligheter att studera på deltid eller på kvällstid och som också innebar att de inte läste för en hel examen.

3.3.4 Geografisk rekrytering

Tillkomsten av universitetet i Umeå samt universitetsfilialerna i Karlstad, Växjö, Linköping och Örebro innebär att studerandefrekvensen inom dessa utbildningsenheters "närområden" ökade snabbare under 1970-talet än inom de traditionella universitetens och högskolornas "närområden".

Genomförandet av högskolereformen år 1977 innebär att bl.a. utbildning, som tidigare gavs på de fria fakulteterna, blev tillgänglig på ett stort antal orter. En jämförelse mellan läsåren 1975/76 och 1978/79, dvs. omedelbart före och omedelbart efter högskolereformen, visar att den regionala rekryteringen till universitet och högskolor blev avsevärt jämnare. Någon större utjämning i den regionala rekryteringen har därefter inte ägt rum.

3.3.5 Studiemedlens betydelse för rekrytering till högskoleutbildning

Rekryteringen till högskoleutbildning har genomgått dramatiska förändringar under den tjugoförårsperiod som studiemedelssystemet har varit i kraft. I vår rapport Studerandepopulation och arbetsmarknad, redovisade vi den kraftiga volymökning som ägt rum till följd av bl.a. flera utbildningspolitiska reformer. Vi har även i detta kapitel, samt mer utförligt i rapporten, redovisat hur kvinnorna numera är i majoritet bland de högskolestuderande och hur högskolereformen medverkat till att den geografiska rekryteringen till högre utbildning blivit jämnare. Ett inslag i utvecklingen av rekryteringen som åtminstone delvis förväntas är att den sociala utjämningen verkar ha stagnerat och kanske till och med vänts i sin motsats.

Vi har i inledningen av detta kapitel pekat på att rekryteringen påverkas av en mängd olika faktorer, och att sambanden mellan just studiemedlen och rekryteringen inte alltid är vare sig entydiga eller enkla. I projektet Studiestöd och postgymnasial utbildning, institutionen för pedagogik vid Göteborgs universitet, har sedan våren 1980 pågått forskning om studiemedlens betydelse för olika individer. Undersökningarna baserar sig på uppgifter om personer födda åren 1948, 1953 och 1963. De utförda studierna har begränsats till dem som påbörjat högskoleutbildning senast vid 23 års ålder. Undersökningsresultaten redovisas i rapporten Studiemedel - medel för jämlikhet?

Ett resultat som bör nämnas inledningsvis gäller hur den sociala filtreringen till högre utbildning äger rum. Vi har tidigare redovisat hur den studiesociala utredningens undersökningar ledde till slutsatsen, att orsakerna till den sociala snedfördelningen i högskolan huvudsakligen berodde på faktorer i underliggande utbildningssystem. Det var redan vid övergången till gymnasiet, och till en del redan vid övergången till realskolan, som grunden för den ojämna sociala sammansättningen i högskolan lades.

Författarna till rapporten, Allan Svensson och Sven-Eric Reuterberg, konstaterar att också deras resultat visar på en stark social selektion vid övergången till gymnasieskolan. Denna selektion sker i två steg: dels beträffande beslutet att börja i gymnasieskolan, dels i själva linjeval. Svensson och Reuterberg kan emellertid konstatera från resultaten av sina undersökningar av dem som är födda år 1963 att den sociala selektionen vid övergången till gymnasieskolan inte längre räcker för att förklara den starka sociala selektionen vid övergången till högskolan. Det sker också en väsentlig selektion i övergången från gymnasieskola till traditionell högskoleutbildning.

En sådan förändring i rekryteringsmönstret innebär naturligtvis att utformningen av studiefinansieringssystemet på högskolenivå mer direkt kan inverka på rekryteringen. De ungdomar som överväger att påbörja en högskoleutbildning har givetvis större anledning att påverkas av just möjligheterna att finansiera sin högskoleutbildning än vad ungdomar på underliggande nivåer har.

I Svenssons och Reuterbergs undersökningar av de tre årskullarna 1948, 1953 och 1963 ingick också en fråga som direkt berörde studiemedlens rekryteringseffekter. Frågan gällde om de studerande skulle ha påbörjat högskolestudier även om det inte hade funnits några statliga studiemedel att tillgå vid studiernas början.

Tabell 3.8 Andelen studerande som hade resp. inte hade påbörjat traditionella högskolestudier även utan tillgång till statliga studiemedel. Årskullarna 1948, 1953 och 1963.

	1948	1953	1963
Ja, säkerligen	40	36	30
Ja, troligen	33	35	37
Nej, troligen inte	20	20	22
Nej, säkerligen inte	6	9	11
Summa	100	100	100

Källa: Svensson/Reuterberg, Studiemedel - medel för jämlikhet?

De två nejalternativen ökar successivt och pekar således mot att studiemedlen har fått en allt större betydelse för de studerandes beslut att påbörja en högskoleutbildning. En förklaring till denna utveckling kan vara att de studerande i minskad utsträckning kunnat lita till stöd från föräldrarna. För en sådan tolkning talar att studiemedlens betydelse ökade främst bland ungdomar från högre socialgrupper mellan årskullarna 1948 och 1953. Mellan årsskullarna 1953 och 1963 ökade studiemedlens betydelse främst bland ungdomar från lägre socialgrupper. Reallönesänkningarna omfattade de högre socialgrupperna redan under 1970-talet medan de omfattade de lägre socialgrupperna först i början av 1980-talet.

Undersökningen av årskullen 1963 är av störst intresse i detta sammanhang dels därför att de ungdomar som undersökningen omfattar har svarat på enkäten i närmare anslutning till sina beslut om fortsatta studier, dels därför att den årskullen studerar i högskolan efter högskolereformen.

Resultaten visar, att studiemedlens rekryteringseffekt har varit starkare för kvinnor än för män och starkare för studerande som påbörjat studier på de nya högskoleutbildningarna än för studerande på traditionella högskoleutbildningar. Undersökningen om de studerande från årskull 1963 bekräftar också de tidigare undersökningarnas resultat att studiemedlen har större betydelse för de studerande som kommer från lägre socialklasser än för studerande som kommer från högre socialklasser. Som framgår av tabell 3.9 är det sålunda hälften av de studerande från grupp III som troligen eller säkerligen inte påbörjat högskolestudier utan tillgång till studiemedel. Motsvarande andel för grupp I utgör en fjärdedel.

Tabell 3.9 Andelen studerande som hade resp. inte hade påbörjat högskolestudier även utan statliga studiemedel. Årskull 1963. Fördelning på socialgrupper.

	Socialgrupp			
	I	II	III	Totalt
Ja, säkerligen	35	24	20	28
Ja, troligen	40	36	31	36
Nej, troligen inte	17	28	28	23
Nej, säkerligen inte	8	12	21	13
Summa	100	100	100	100

Källa: Svensson/Reuterberg, Studiemedel - medel för jämlikhet?

I vilken grad studiemedlens möjligheter att utjämna den sociala fördelningen vid rekryteringen har ökat eller minskat kan diskuteras. I den äldsta årskullen, de födda år 1948, var det bara 12 % av de studerande från socialgrupp I som angav att de inte skulle ha påbörjat högskolestudier om studiemedelssystemet inte funnits. I årskull 1963 har denna andel i socialgrupp I fördubblats. Motsvarande siffror för de sammanslagna grupperna II och III är 34 och 39 %. Onekligen har studiemedlens betydelse i socialgrupp I ökat mycket kraftigt, men fortfarande har de avgjort störst betydelse för de lägre socialgrupperna. Nära hälften av de studerande från socialgrupp III ur årskull 1963 skulle som nämnts inte ha gått till högskolestudier om studiemedelssystemet inte funnits.

3.4 Studiemedlens storlek

3.4.1 Allmänt

Studiemedlens storlek har diskuterats med varierande intensitet under i stort sett hela perioden från år 1965 fram till i dag. I bl.a. mitten på 1970-talet krävde de studerandes organisationer att studiemedelsbeloppet skulle höjas, därför att det inte ansågs vara möjligt att bedriva effektiva studier med enbart studiemedel. I den debatt som nu pågår är argumenten ungefär desamma. De studerande måste arbeta vid sidan av studierna, vilket inverkar menligt på studieresultaten. I olika beräkningar visas därvid på hur studerande med enbart studiemedel som finansieringskälla går med underskott varje månad.

Det totala belopp som utgår i studiemedel är naturligtvis av stor betydelse för hur studiemedlen verkar som rekryteringsinstrument. Om studiemedelsbeloppen är så låga, att de studerande får alltför låg standard under utbildningstiden eller tvingas till alltför omfattande arbete vid sidan av studierna finns uppenbar risk för att många som har förutsättningar att klara utbildningen avstår av ekonomiska skäl. Samtidigt har studiemedelsbeloppets storlek stor betydelse också för hur stor den totala skuldsättningen kommer att bli. Det är också en viktig komponent för hur stora statens utgifter och kostnader för studiefinansieringen blir.

3.4.2 Den ursprungliga nivån

Den studiesociala utredningen ansåg att det var nödvändigt att sätta en maximigräns för hur mycket en studerande skulle kunna få ut i studiemedel.

del. Maximibeloppet skulle fastställas med hänsyn till de studerandes studiekostnader. Med studiekostnader avsåg den studiesociala utredningen de utgifter som den studerande faktiskt hade, oavsett om utgifterna bestreds av honom själv eller av någon annan.

Det är svårt att mäta faktiska studiekostnader. Den studiesociala utredningen grundade sina överväganden om studiekostnaderna på uppgifter från den studentekonomiska undersökningen, som belyste situationen läsåret 1956/57. En egen planerad studie, som skulle belysa förhållandena för dem som examinerats 1959/60, visade sig så svår att genomföra att den aldrig kom till stånd.

Vid fastställandet av maximibeloppet diskuterade utredningen tre grupper: ensamstående utan barn, gifta studerande utan barn och studerande med barn.

Enligt utredningen borde maximibeloppet för studiemedel bestämmas både med hänsyn till de genomsnittliga studiekostnaderna vid högre studier och med hänsyn till konsumtionsnivån hos övriga grupper i samhället. Utredningens överväganden ledde fram till ett förslag om ett maximibeloppet på ca 6 500 kr. per år eller 3 250 kr. per termin för en studerande utan försörjningsplikt och för gift studerande utan barn.

Detta föreslagna maximibelopp skulle enligt utredningen vara otillräckligt för studerande med barn. Utredningen ansåg därför att studiemedlen skulle kunna förstärkas med ett barntillägg - också som lån - till studerande som hade vårdnaden om barn eller var pliktig utge lagstadgat underhållsbidrag till barn.

För att värdesäkra studiemedlen förordade utredningen en metod med automatisk indexreglering. Maximibeloppet för studiemedel - liksom för barntillägg - skulle uttryckas som procent av basbeloppet. De föreslagna ca 3 250 kr. per termin motsvarade ungefär 70 % av basbeloppet.

3.4.3 Tidigare förslag till förändringar

1968 års studiemedelsutredning (SOU 1971:87) ägnade sig ingående åt boendekostnadernas andel av studiemedlen. Enligt SCB steg boendekostnaden, exkl. bränsle och lyse, med ca 25 % under tiden den 1 juli 1968 - den 30 juni 1971. Totalindexet - som också speglar studiemedelsbeloppets utveckling - steg under samma period med bara 17 %. Det antogs att studerande som hyrde uthyrningsrum eller lägenhet hade fått vidkännas ungefär samma höjning av boendekostnaderna som andra grupper på hyresmarknaden.

Denna utveckling på hyresmarknaden - tillsammans med det förhållandet att tidigare ränte- och amorteringsfria lån för studentbostadsbyggandet skulle avvecklas - antogs ge utslag i ökade boendekostnader för de studerande. De studerande, i varje fall de som hyrde studentbostad, skulle få vidkännas en successiv försämring av sin standard. En allt större andel av studiemedlen skulle gå till hyran om inte totalbeloppet i studiemedlen justerades eller boendekostnaderna bringades ned.

Utredningen diskuterade tre möjliga alternativ för att kompensera de studerande för ökade boendekostnader. Två av alternativen avsåg bostadstillägg inom studiemedelssystemet, men avvisades som svåradministrerade och svårkontrollerbara.

Studiemedelsutredningen ansåg att det tredje alternativet, *en generell höjning av studiemedelsbeloppet*, var den lösning som borde eftersträvas för att

ge kompensation för de ökade boendekostnaderna. En förändring av studiemedelsbeloppet skulle inte ändra på studiemedelssystemets princip om schablonmässiga belopp; en generell höjning var att föredra även ur administrativ synvinkel.

Närmare 30 % av de studerande bodde i studentbostad - många fler beräknades någon gång under studietiden bo i sådan bostad. Därför ansågs det rimligt att utgå från utvecklingen av hyreskostnaderna i studentbostäder när man diskuterade en lämplig nivå på studiemedlens totalbelopp. Studiemedelsutredningen förordade att totalbeloppet per termin justerades till 75 % av basbeloppet.

Den år 1975 tillsatta studiestödsutredningen ansåg att studiemedlen, trots basbeloppsanknytningen, inte varit helt värdebeständiga. I likhet med 1968 års studiemedelsutredning ansåg studiestödsutredningen att den främsta orsaken härtill var att konsumentprisindex för boendekostnader, men också för livsmedel, hade stigit snabbare än det totalindex som ligger till grund för basbeloppets storlek. Enligt utredningens bedömning krävdes en höjning av totalbeloppet till 150 % av basbeloppet för att återställa 1965 års köpkraft.

Om hänsyn dessutom skulle tas till standardförbättringen för motsvarande grupper borde totalbeloppet enligt utredningen uppgå till ca 200 % av basbeloppet. Samtliga remissinstanser som yttrade sig om totalbeloppet ansåg att det borde höjas. Remissopinionen var splittrad mellan en höjning till 150 och en höjning till 200 % av basbeloppet. På grund av de stora kostnaderna för förslaget fick studiestödsutredningen i tilläggsdirektiv besked om att några större kostnadskrävande reformer inte kunde medges. Studiestödsutredningen föreslog därför en höjning av totalbeloppet till 145 % av basbeloppet.

3.4.4 Vetenskapliga undersökningar av tillräckligheten

I avsnitt 3.3.6 har vi redovisat en del av resultaten från de undersökningar som har utförts inom ramen för projektet Studiestöd och postgymnasial utbildning (institutionen för pedagogik vid universitetet i Göteborg).

I dessa undersökningar berörs också totalbeloppets storlek genom en fråga av följande lydelse:

"I vilken utsträckning kan/kunde du finansiera dina studier med hjälp av statliga studiemedel?"

Jämför man de studerande från årskullarna 1948, 1953 och 1963, som studerat på traditionella högskoleutbildningar, finner man att det inte har skett några dramatiska förändringar över tiden. En knapp tredjedel av de studerande anser att de har kunnat finansiera sina studier i full utsträckning, och ungefär hälften av de studerande anser att de har kunnat finansiera sina studier i stor utsträckning (75 %) med studiemedel.

En viss förändring inträffade dock mellan årsklasserna 1948 och 1953. Resultatet ligger väl i linje med vad som tidigare är känt. De som ingick i undersökningen från årsklass 1953 har påbörjat högskolestudier senast år 1976. Det var i mitten av 1970-talet, som debatten om studiemedlens otillräcklighet var som starkast, före den debatt som nu pågår, och de högskolestuderande födda år 1953 ansåg i mindre utsträckning än de födda år 1948 att studiemedlen räckte till. Bland de studerande ur den yngsta årsklassen, de som är födda år 1963, är inställningen till studiemedlens tillräcklighet i det närmaste lika positiv som i årsklass 1948.

Tabell 3.10 Högskolestuderande i traditionella högskoleutbildningar ur årskullarna 1948, 1953 och 1963. Fördelning efter i hur hög grad studiemedlen räckt till för att finansiera studierna.

	1948	1953	1963
I full utsträckning	30	29	30
I stor utsträckning	49	43	47
I viss utsträckning	15	21	20
I ringa utsträckning	6	7	3
Summa	100	100	100

Källa: Svensson/Reuterberg, Studiemedel - medel för jämlikhet?

Svenssons/Reuterbergs undersökningar är urvalsundersökningar. De studerandes uppfattning om studiemedlens tillräcklighet anges genom svar på fyra fasta alternativ. De resultat som kommer fram hos Svensson/Reuterberg kan enligt vår uppfattning väl ligga till grund för en bedömning av tillräckligheten hos studiemedlen. Vi kan till att börja med konstatera att ca en tredjedel av de studerande anger att de kan klara sig i full utsträckning på studiemedlen. Den andelen har varit konstant över åren, varför man kan utgå från att ungefär var tredje studerande inte upplever allt för stora problem att finansiera sina studier; de klarar sig på studiemedlen.

Den största av de fyra undergrupperna i svarsalternativen är den, där de studerande anger att de klarar sig i stor utsträckning. "Stor utsträckning" innebär att studiemedlen svarar för ca 75 % av kostnaderna. Mellan 20 och 30 % har under de olika undersökningsåren uppgett att studiemedlen i mindre grad än 75 % räckt till för att finansiera studierna.

Ambitionerna bakom studiemedelsreformen när den infördes var, som nämnts i avsnitt 3.2.1, att de som behövde hjälp för att finansiera sina studier skulle få tillräckliga medel för detta. Mot den bakgrunden är det inte tillfyllest om en stor del av de studerande upplever att de måste klara en fjärdedel (eller mer) av sina kostnader på annat sätt. Det är emellertid också nödvändigt att hålla i minnet, att undersökningstekniken innebär att frågorna har ställts i efterhand för de två äldsta grupperna. Det är därför fullt möjligt att de som svarat har uppskattat hur studiemedlen har räckt till under hela studietiden. I så fall kan ytterligare en faktor, utöver tillräckligheten, ha kommit med i bedömningen. De studerande kan ha valt att ta anställning kortare eller längre tid. Sammantaget för hela studietiden har då studiemedlen inte räckt till; man har finansierat en del av sina studier med arbete, men det går inte att utläsa om de studerande arbetade för att få lägre skuld eller för att få mer pengar under studietiden.

Detta resonemang kan emellertid inte föras när det gäller den yngsta åldersklassen. De studerande i denna grupp har fått svara på frågorna under sina första år på högskolan, dvs. under en tid då de allra flesta studerande verkligen utnyttjar studiemedel. Eftersom skillnaderna mellan årsklasserna i inställningen till studiemedlens tillräcklighet inte är så stora är det inte heller rimligt att föra resonemanget för de äldsta grupperna. Vi kan således utgå från att de studerandes bedömningar i huvudsak speglar verkligheten.

Undersökningen av årsklassen 1963 omfattar även de utbildningar som fördes till högskolan i samband med reformen år 1977. Skillnaderna i bedömningen av studiemedlens tillräcklighet är inte stora mellan studerande på traditionella och nya högskoleutbildningar. 79 % av de studerande i traditionella högskoleutbildningar och 77 % av de studerande i nya högskoleutbildningar anser att de i full eller stor utsträckning kan finansiera sina studier med hjälp av studiemedel. Det finns inte heller några större skillnader mellan män och kvinnor eller mellan studerande med olika social bakgrund.

Svensson/Reuterberg har också i sin undersökning av dem födda år 1963 kunnat ställa frågor till ungdomar som inte har gått vidare och som inte heller har för avsikt att gå vidare till högskolestudier. Vid en rangordning av de olika hinder som kunde anges som skäl för valet att inte gå vidare till högskolestudier framstår de studiefinansiella skälen som mycket betydelsefulla. Vid redovisningen av resultaten koncentrerar sig författarna i detta avseende till dem som gått igenom en gymnasielinje.

Det vanligast förekommande hindret är rädslan för studieskulder, och det näst vanligaste är att de tillfrågade uppger att de inte skulle kunna försörja sig på studiemedlen. Samstämmigheten är stor mellan studerande från olika gymnasiala utbildningar, men studerande från tvååriga linjer har i större utsträckning än övriga angett att de inte skulle kunna försörja sig på studiemedlen. Svensson/Reuterberg förklarar detta med att dessa elever på andra frågor visat, att de i allmänhet har längre till närmaste högskola och att de har besvärligare familjeförhållanden; två förhållanden som gör att det är dyrare för dem att bedriva studier.

Det finns inga skillnader mellan män och kvinnor när det gäller angivna studiehinder. Likheterna är också stora mellan ungdomar från olika socialgrupper, men ungdomar från de lägre socialgrupperna anger oftare än övriga att de inte skulle klara sig på studiemedlen.

Sammanfattningsvis kan så långt konstateras att studiemedlen, vilket vi redovisade i avsnitt 3.2.2, utgör den helt dominerande formen av studiefinansiering, och att de för den helt övervägande delen av de studerande också räcker i full eller stor utsträckning för att finansiera kostnaderna under studietiden. Samtidigt är det uppenbart att studiemedlen ändå inte är tillräckligt stora för att *alla som vill* skall kunna studera på heltid utan extrainkomster eller ekonomiska tillskott av olika slag. 1968 års studiemedelsutredning och studiestödsutredningen har vid olika tidpunkter föreslagit kraftiga höjningar av totalbeloppet. Vissa höjningar har också skett, från ursprungliga 140 till nuvarande 145 % av basbeloppet. Även CSN har under en följd av år i sina anslagsframställningar pekat på att det är nödvändigt att höja studiemedelsbeloppet.

3.4.5 De studerandes kostnader

I avsnitt 3.4.2 nämndes att det finns uppenbara svårigheter att fastställa vilka faktiska kostnader de studerande har. Den studiesociala utredningens planer på att göra egna undersökningar genomfördes aldrig, därför att svårigheterna bedömdes vara alltför stora. Vi har inte heller gjort några egna undersökningar av vilka kostnader som kan anses vara rimliga för en studerande. Vi har däremot inför vår bedömning av hur stora studiemedlen bör vara tagit del av vissa kostnadsundersökningar utförda av andra.

De fyra månadsbudgetar som redovisas i tabell 3.11 har upprättats av konsumentverket, Sparbankernas budgetrådgivning i Stockholm, Stockholms universitets studentkår samt Svenska sparbanksföreningen. Samtliga bud-

getar avser vårterminen 1986. Budgeten från Sparbankernas budgetrådgivning i Stockholm var ursprungligen beräknad för en termin på 4,5 månader, men den har omräknats till månadsbudget för att bli jämförbar med de övriga budgetarna. Vissa av posterna i terminsbudgeten var dock beräknade för fem månader, varför summeringen avviker något från den förväntade slutsumman.

Skillnaderna mellan de fyra budgetarna är betydande. Spännvidden uppgår till mer än 1 000 kr. i månaden. Noteras kan att konsumentverkets och Stockholms universitets studentkår har underskott medan sparbankernas beräkningar slutar på balans eller överskott. I konsumentverkets beräkningar har inte kostnader för studielitteratur, kåravgifter eller hälsovård m.m. tagits med. Läger man till även dessa poster närmar sig konsumentverkets beräkningar studentkårens.

Konsumentverket har beräknat hyreskostnaderna med utgångspunkt i hyresläget för vanliga lägenheter medan de övriga har utgått från studentbostädernas hyror. Tillgången på studentbostäder varierar mellan de olika studieorterna, men ingenstans kan samtliga studerande erbjudas en studentbostad. Det är också vanligt att man inte kan få en studentbostad när man påbörjar sina studier. Den studerande får alltid räkna med en viss väntetid. Mindre än 25 % av det totala antalet studerande har möjlighet att bo i en studentbostad. I Stockholm är denna andel ännu lägre, drygt 13 %. Detta innebär att nybörjarna på högskolan, som oftast har minst möjligheter till extrainkomster etc., kan ha de högsta hyreskostnaderna.

I diskussionen om boendekostnadernas inverkan på studiemedelsbeloppet bör också ingå den förändring som har ägt rum i studerandepopulationen. I vår rapport Studerandepopulation och arbetsmarknad, har vi kunnat redovisa hur utvecklingen inom högskolan medfört att de studerande blivit allt äldre. Det är därför också helt naturligt att de studerande i dag, jämfört med när basbeloppsanknytningen av studiemedlen fastställdes, i vida större utsträckning är gifta eller sammanboende och därmed har andra boendeförhållanden än de studerande för tjugo år sedan. Om man skall väga in dessa förhållanden när man tar ställning till hur högt totalbeloppet skall vara, och det anser vi att man bör göra, medför det att hyreskostnaderna för studentbostäderna är för låga för att ligga till grund för bedömningen. Den högre graden av samboende leder även till att det i dag är vanligare än för 20 år sedan att det är två som skall bära kostnaderna, vilket också bör finnas med i bedömningen. Det är dessutom stora skillnader i hyreskostnader mellan olika orter. De studerande i storstadsområdena har i allmänhet större kostnader för sitt boende än andra studerande.

Bedömningen av matkostnaderna varierar också mycket stort mellan de fyra budgetkonstruktörerna, liksom uppfattningen om vad det kostar för en studerande att få tillgång till radio, television, dagstidningar och om en studerande har utgifter för möbler och husgeråd eller ej. Även i detta hänseende är det viktigt att betona att studerandegruppen är långt ifrån homogen. De budgetar som redovisas i tabell 3.11 är uppgjorda för ungdomsstuderande, som lämnar föräldrahemmet och flyttar till en "studenttillvaro" på egen hand på en annan ort. Många av de studerande tillhör naturligtvis denna kategori, men som vi tidigare har framhållit finns också många andra studerande, där utgifter för tidningar, radio och TV, husgeråd och möbler är ett faktum.

Ytterligare en faktor är viktig att kommentera, nämligen studielitteraturen. Konsumentverket har, som tidigare nämnts, i sina beräkningar helt avstått från att beräkna kostnaderna för studielitteratur. Uppfattningen

om kostnaderna för studielitteratur skiljer sig med ca 100 kr. per månad mellan sparbankerna och studentkåren i Stockholm. Boendekostnader och matkostnader varierar bl.a. med var man läser och vilken ålder och familjesituation den studerande befinner sig i. Kostnaderna för studielitteraturen varierar inte bara med studieort utan också med vilken utbildning man går igenom.

Tabell 3.11 Högskolestuderandes månadsutgifter vårterminen 1986 enligt beräkningar av konsumentverket, Sparbankernas budgetrådgivning i Stockholm, Stockholms universitets studentkår och Svenska sparbanksföreningen.

	Konsument- verket	Sparbankernas budgetråd- givning	Stockholms uni- versitets stu- dentkår	Svenska spar- banksförening- en
Studiemedel	3 756	3 756	3 756	3 756
Studiematerial/kåragifter	-	394	500	375
Mat	1 340	1 233	1 680	1 550
Kläder/skor	230	267	245	275
Hygien/hälsovård	80	178	130	130
Förbrukningsvaror	80	-	100	45
Möbler/husgeråd/TV/radio	260	-	200	-
Tidningar/tele/TV-licens	230	133	270	120
Försäkringar	30	7	40	10
Hushållsel	100	-	-	-
Hyra	1 325	850	880	880
Kollektivresor	170	170	170	170
Resor hem, fritid, övrigt	150	410	460	25
	3 995 (- 239)	3 642 (+ 114)	4 675 (- 919)	3 580 (+ 176)

I en undersökning av Svenska sparbanksföreningen för vårterminen 1987 har skillnaderna i kostnaderna för mat, boende och studielitteratur redovisats för olika orter och för olika utbildningar. När det gäller kostnaderna för studiematerial är skillnaderna stora. Höga kostnader återfinns för juristlinjen, läkarlinjen, sjuksköterskelinjen och ämneslärarlinjen i engelska, och låga kostnader för studiematerial har matematisk-naturvetenskapliga ämneslärarlinjen, datateknikerlinjen och förskollärarlinjen.

I de fyra exempel som redovisas i tabell 3.12 framgår skillnader i kostnader för studiematerial, bostad, i viss utsträckning för mat och för lokala resor. Svenska sparbanksföreningen har i sina budgetförslag inte tagit upp några kostnader alls för resor till och från studieorten, dvs. för besök i föräldrahemmet. Där finns inte heller några kostnader upptagna för oförutsedda utgifter eller för möbler och husgeråd m.m. De upptagna utgifterna är således, med de beräkningar Svenska sparbanksföreningen har gjort, för låga, för att helt spegla de totala kostnaderna för de studerande. Att exakt fastställa hur stora kostnaderna är anser vi vara omöjligt att göra, utan bedömningen av hur stora studiemedel som behövs får grunda sig på överväganden av de uppgifter som dessa budgetförslag ger och på kända förändringar.

Tabell 3.12 Svenska sparbanksföreningens studentbudgetar vårterminen 1987 för sjuksköterskelinjen i Stockholm, samhällsvetarlinjen i Uppsala, förskollärlinjen i Göteborg och samhällsvetarlinjen i Örebro.

Kostnadsslag	Sjuksköterskelinjen i Stockholm	Samhällsvetarlinjen i Uppsala	Förskollärlinjen i Göteborg	Samhällsvetarlinjen i Örebro
Studiemedel	16 902	16 902	16 902	16 902
Kåravgifter	0	300	160	210
Studiematerial	1 500	1 000	1 000	1 000
Bostad	4 500	4 000	4 500	4 070
Mat	6 100	6 200	6 100	6 100
Resor till studieorten	0	0	0	0
Lokala resor	850	0	675	0
Tidning, tele	600	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt etc.	800	800	800	800
Försäkring	30	30	30	30
Oförutsett	0	0	0	0
Nöjen, sparande etc.	1 322	2 772	1 837	2 892

Svenska sparbanksföreningens beräkningar är intressanta genom att beräkningarna omfattar olika utbildningar och olika studieorter, och genom att beräkningarna bygger på lokalt framtaget material. Om man bortser från de exakta siffrorna, där alltså vissa utgiftsposter saknas, framstår skillnaderna mellan de exemplifierade utbildningarna som påtagliga. Ytterligare exempel redovisas i bilaga 3.

De redovisade beräkningarna verifierar i stor utsträckning de resultat, som Svensson/Reuterberg har presenterat. Det finns studerande som kan finansiera sina studier med de nuvarande studiemedlen, och det finns studerande som inte kan få sin ekonomi att gå ihop så länge studiemedlen är den enda "inkomsten". I några avseenden är det angeläget att ta fasta på skillnaderna i den allmänna kostnadsutvecklingen och utvecklingen av kostnader som väger tyngst i en studerandebudget, dvs. hyra, mat och studielitteratur.

Studiemedelsbeloppet följer förändringarna i basbeloppet. Det senare beloppet framräknas på grundval av ändringarna i det allmänna prisläget. Med undantag för ett par år (1980-1982) har konsumentprisindex använts som mått på det allmänna prisläget. Mellan åren 1976 och 1986 (t.o.m. 1985) ökade konsumentprisindex från 66,9 till 153,8. Under samma period ökade prisindex för livsmedel från 68,6 till 172,9 och för hyreslägenheter (bostad och värme) från 63,2 till 166,6. Två av de tyngsta posterna i en studerandes budget har således ökat avsevärt mer än den genomsnittliga prisökning som bestämmer utvecklingen av studiemedlen.

Den tredje tunga posten, studiematerial, huvudsakligen då litteratur, har också ökat mer än konsumentprisindex. Mellan åren 1980 och 1986 ökade konsumentprisindex från 100 till 153,8 medan prisindex för facklitteratur ökade från 100 till 164,2. Kategorin facklitteratur omfattar svensk facklitteratur samt utländsk facklitteratur som är översatt till svenska. Däremot ingår inte utländsk facklitteratur på originalspråket. Företrädare för några stora kurslitteraturföretag har verifierat att prisutvecklingen på svensk kurslitteratur och utländsk kurslitteratur i svensk översättning har varit större än ökningen av konsumentprisindex i allmänhet. Prisökningen på den utländska kurslitteraturen på originalspråket har enligt samstämmiga uppgifter från svenska återförsäljare varit ännu kraftigare än prisökningen för svensk kurslitteratur.

Prisutvecklingen för dessa tre tunga poster har således varit snabbare än den allmänna prisökningen.

3.5 Utvecklingen av skuld och avgift

3.5.1 Skuldernas omfattning och fördelning

Den 1 januari 1987 uppgick statens samlade fordran på studiestödstagarna till 36,4 miljarder kr. Denna fordran var fördelad på 887 000 personer. Den genomsnittliga skulden för samtliga dessa personer uppgick till 41 062 kr.

Tabell 3.13 Studiestödstagarnas totala skuld till staten (miljarder kr.).

År	Utlåning	Inbetalning	Skulduppräkn- ning	Utgående skuld vid årets slut
1984	3,92	0,92	1,08	28,53
1985	4,05	1,15	1,24	32,67
1986	4,19	1,31	1,17	36,72
1987	4,34	1,40	1,11	40,77
1988	4,47	1,57	1,22	44,89
1989	4,60	1,75	1,34	49,08
1990	4,74	1,93	1,45	53,34
1991	4,88	2,10	1,57	57,69
1992	5,03	2,27	1,69	62,14
1993	5,18	2,45	1,82	66,69
1994	5,34	2,65	1,94	71,32
1995	5,50	2,86	2,07	76,03

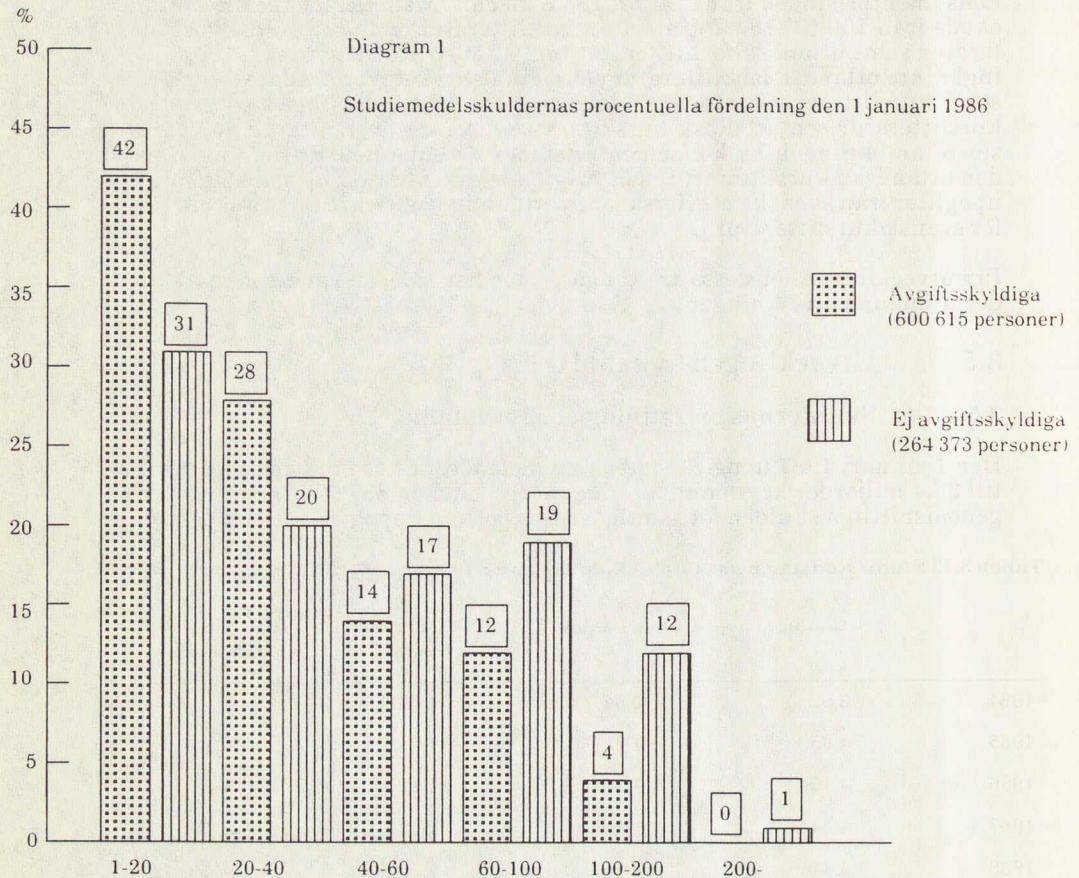
Källa: CSN:s anslagsframställning 1987/88.

Studiestödstagarna kan delas in i grupperna återbetalningsskyldiga (641 126) och ännu ej återbetalningsskyldiga (245 608). De återbetalningsskyldiga har en *genomsnittlig skuld* på 36 054 kr. medan de som ännu ej är återbetalningsskyldiga har en *genomsnittlig skuld* på 54 134 kr. Många i gruppen ännu ej återbetalningsskyldiga har dessutom ännu inte avslutat sina studier. Deras skulder kommer därför att öka ytterligare. En stor del

av de återbetalningsskyldiga däremot har redan erlagt studiemedelsavgift varför deras skulder är mindre också av den anledningen.

Diagram 1

Studiemedelsskuldernas procentuella fördelning den 1 januari 1986



Källa: Uppgifter från CSN.

I sin anslagsframställning för budgetåret 1987/88 redovisar CSN en prognos för de närmaste tio åren beträffande studiestödstagarnas totala skuld till staten.

CSN räknar med ett kraftigt ökande antal återbetalningsskyldiga. Antalet nya studiemedelstagare är betydligt större än antalet låntagare som slutbetalar sin skuld. Detta beror på att den långa återbetalningstiden medför att flertalet av dem som nu betalar färdigt sina skulder tog sina lån under en tid när antalet låntagare var betydligt färre än vad de nu är. Beräkningarna bygger på en årlig inflation på 3,5 % för år 1986 och därefter 3 %. Hänsyn har även tagits till uppskov och avskrivningar.

Statens fordran på studiestödstagarna ökar kraftigt under perioden. Gapet mellan utlånat och inbetalt belopp per år minskar visserligen, men år 1994 är det utlånade beloppet fortfarande ändå nästan dubbelt så stort som det inbetalda. Beräkningarna grundar sig dessutom på en proportionell utveckling av uppskofs- och avskrivningsärenden. Om antalet beviljade uppskov och avskrivningar ökar jämfört med dagens läge, t.ex. på grund av en allt

tyngre återbetalningsbörd, medför det givetvis att inbetalningarna blir mindre och att gapet mellan utlånat och inbetalt belopp blir större.

En klar majoritet av dem som nu är avgiftsskyldiga har relativt små skulder. Endast ca 4 % av de avgiftsskyldiga i dag har en skuld som uppgår till 100 000 kr. eller mer. Bland de icke avgiftsskyldiga finns ca 32 000 personer (ca 13 %) med så höga skulder. En stor del av de ej avgiftsskyldiga studerar fortfarande med studiemedel varför andelen med skulder över 100 000 kr. i denna grupp kommer att öka.

Studieskulden har ökat kraftigt under framför allt senare år. Den som i dag går igenom en treårig utbildning med studiemedel under hela utbildningstiden erhåller en skuld på mer än 110 000 kr. Även om således en mycket stor del av studiemedelstagarna fortfarande har förhållandevis låga skulder kommer "normallånga" studier enligt traditionell högskoleutbildning att medföra en skuldsättning som överstiger 110 000 kr., under förutsättning att studiemedel utnyttjas hela tiden. Det viktigaste skälet till ökningen av skuldbeloppet är givetvis inflationen. Men även ökningen av totalbeloppet till 145 % av basbeloppet, bidragets sjunkande andel av totalbeloppet samt den år 1981 beslutade uppräknings av regleringstalet bidrar till skuldökningen.

3.5.2 Avgifternas storlek och utveckling

Den årliga avgiftens storlek är avhängig skuldens storlek, återbetalningstidens längd och uppräknings. Man erhåller därför en bättre bild av återbetalningsbördan om man studerar avgiftens storlek.

Tabell 3.14 Avgiftens storlek vid första avgiftsåret för studerande med tre års studier och 20 resp. 15 års återbetalningstid.

Första avgiftsår	20 år	15 år
1973	1 050	1 400
1979	1 600	2 133
1986	3 500	4 667

Källa: Uppgifter från CSN.

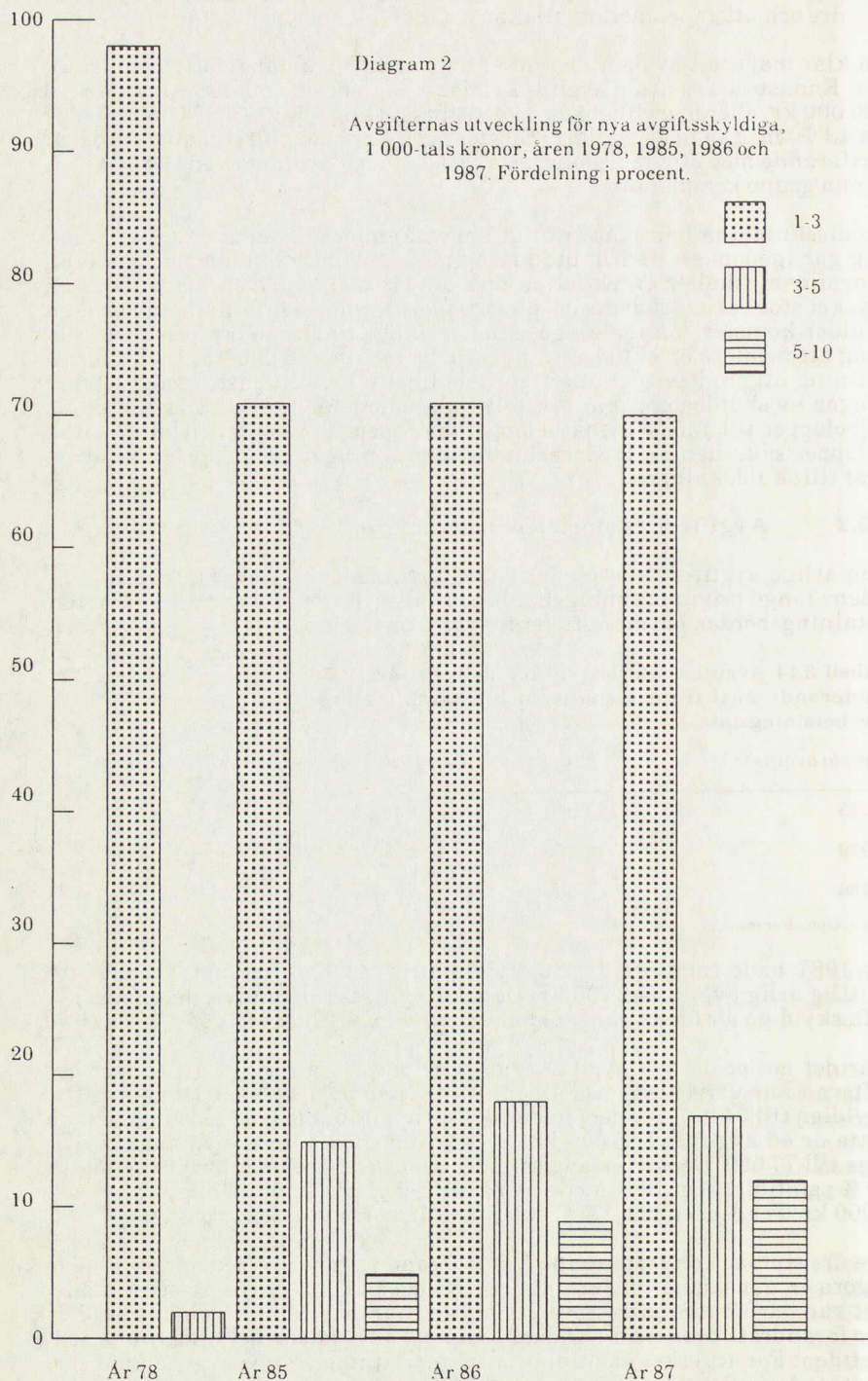
År 1987 hade samtliga avgiftsskyldiga (ca 641 000 personer) en genomsnittlig årlig avgift på 2 730 kr. De nya avgiftsskyldiga (dvs. de som är avgiftsskyldiga för första gången) hade en genomsnittlig avgift på 3 252 kr.

När det gäller de nya avgiftsskyldiga är det också möjligt att se hur avgifterna har utvecklats över tiden. År 1979 uppgick antalet nya avgiftsskyldiga till 34 091. Av dem hade 96 % en avgift under 3 000 kr. Ingen hade detta år en avgift över 5 000 kr. År 1987 uppgick antalet nya avgiftsskyldiga till 77 099. De med en avgift under 3 000 kr. hade minskat sin andel till 70 % samtidigt som 13 % av de nya avgiftsskyldiga hade en avgift på minst 5 000 kr. Tendensen mot att allt fler får allt större skulder är påtaglig.

Tre års studier kan fortfarande - trots förändringar i studiemönster - sägas utgöra en ganska normal utbildningstid, framför allt för yngre studerande. Det kan därför vara intressant att studera hur avgiften för så långa studier har förändrats över tiden för dem som uppbär studiemedel under hela studietiden. För att också samtidigt få en uppfattning av hur avgiften har förändrats även för äldre studerande görs en jämförelse mellan 20 resp. 15 års återbetalningsperiod.

Diagram 2

Avgifternas utveckling för nya avgiftsskyldiga,
1 000-tals kronor, åren 1978, 1985, 1986 och
1987. Fördelning i procent.



Källa: Uppgifter från CSN.

Första avgiftsår 1986 innebär här att studierna avslutades vårterminen 1983.

Avgifterna i nominella tal är mer än tre gånger så stora år 1986 som år 1973. Räknar man om avgiften år 1973 i 1986 års penningvärde motsvarar den 3 384 kr. Avgifterna för studieskulden enligt exemplet har således ökat något mer än priserna i allmänhet. En studerande med tre års studiemedel och 15 års återbetalning år 1986 börjar betala en avgift på 4 667 kr.

Drygt två tredjedelar av de nya avgiftsskyldiga år 1987 har debiterats en avgift under 3 000 kr. Det är osannolikt att en så stor andel av de drygt 75 000 nya avgiftsskyldiga detta år har en kortare studietid än tre år. Visserligen utgör studerande på enstaka kurser en stor del av alla högskolestuderande, men dessa utnyttjar studiemedel i mycket liten utsträckning (bara ca 10 % av alla utbetalade återbetalningspliktiga studiemedel utgår till studerande på enstaka kurser, vilket kan jämföras med att drygt 35 % av alla registrerade studerande i högskolan är registrerade på enstaka kurser).

Förändringen av studerandepopulationens ålder, ett förändrat studiemönster samt det förhållandevis större inslaget av kortare utbildningar medverkar till att många studerande i dag inte har så lång sammanhängande utbildningstid. Bland de nya avgiftsskyldiga finns också de som har utnyttjat studiemedel för studier på gymnasial nivå och inte fortsatt med en högskoleutbildning. Trots detta har naturligtvis en stor del av de nya avgiftsskyldiga år 1986 deltagit i utbildningar som är tre år eller längre. Jämförelsen mellan beräkningarna i tabell 3.14 och diagram 2 belägger således det kända faktum att många studerande inte utnyttjar studiemedel under hela studietiden.

Mellan åren 1979 och 1987 har den andel av de nya avgiftsskyldiga som är 36 år eller äldre ökat från 10 till 19 %. Det är också inom dessa åldrar som avgiftens storlek ökat mest.

Tabell 3.15 Nya avgiftsskyldiga år 1979 fördelade efter ålder och avgiftens storlek.

Ålder Avgift	< 36		36-51		> 51	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1-2 999	29 413	96	3 218	92	169	90
3 000-4 999	923	3	328	7	16	9
5 000-9 999	51	0	60	1	3	1
10 000-						
Summa	30 387	100	3 516	100	188	100

Tabell 3.16 Nya avgiftsskyldiga år 1987 fördelade efter ålder och avgiftens storlek.

Ålder Avgift	< 36		36-51		> 51	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1-2 999	41 299	73	7 656	61	460	70
3 000-4 999	9 890	17	1 846	15	112	17
5 000-9 999	5 480	10	2 568	20	83	13
10 000-	161	0	540	4	4	1
Summa	56 830	100	19 610	100	659	100

Förändringen är påtaglig för samtliga åldersgrupper. År 1979 återfanns endast ca fyra procent av dem under 36 år i intervallen över 3 000 kr. och ca tio procent av dem över 36 år. Åtta år senare har drygt en fjärdedel av de yngsta en avgift som överstiger 3 000 kr. och ca tio procent av dem har en avgift som överstiger 5 000 kr. Bland dem som är äldre än 36 år är det en fjärdedel som har mer än 3 000 kr. i avgift, och de som har mer än 5 000 kr. i avgift utgör omkring en sjättedel av samtliga.

3.5.3 Inställningen till skuldsättning bland ungdomar

De ekonomiska villkoren under studietiden, studieskuldens storlek och uppfattningen om dessa förhållanden, har stor betydelse för ungdomars val av verksamhet efter fullgjord gymnasial utbildning. I den tidigare nämnda undersökningen om 1963 års åldersklass finns frågor som belyser ungdomars uppfattning om studiemedel och studieskuld.

Av alla som är födda år 1963 var det ungefär 70 % som inte påbörjat och som ej heller hade några planer att påbörja högskolestudier. Denna procentsiffra varierar självfallet mellan grupper med olika gymnasieutbildning. Bland dem med en tvåårig yrkesinriktad utbildning var det 80 %, bland dem med en tvåårig teoretisk utbildning var det 64 % och bland dem med tre- eller fyraårig utbildning var det endast 39 % som vid 23 års ålder varken hade påbörjat eller planerat att påbörja någon högskoleutbildning.

Till dessa ställdes frågan varför de inte ville gå vidare till högskolan. Ett antal svarsalternativ angavs, däribland två som avsåg de ekonomiska villkoren. Det ena av dessa alternativ lød: "Jag skulle inte kunna försörja mig på de studiemedel som utbetalas" och det andra "Jag vill inte dra på mig de studieskulder som blir följden av en högskoleutbildning". Det var möjligt att ange fler alternativ i svaret, och de svarande har också i allmänhet utnyttjat denna möjlighet. Redovisningen av undersökningen begränsas till dem som har gått igenom en gymnasielinje; de övriga saknar helt behörighet för högskolestudier, så deras uppfattning i frågan är rimligen av mindre intresse.

Tabell 3.17 Olika studiehinderns betydelse bland dem ur 1963 års åldersklass som ej påbörjat eller ej planerar att påbörja en högskoleutbildning.

Hinder	Andel	Rangordning
Mina kunskaper/betyg är för dåliga	29	4
Jag skulle inte kunna försörja mig på de studiemedel som utbetalas	57	2
Det är för långt till närmaste skola	12	8
Min familjesituation gör det omöjligt för mig att studera	16	6
Jag vill inte dra på mig de studieskulder som blir följderna av en högskoleutbildning	62	1
Högskoleutbildningen förbättrar inte mina möjligheter på arbetsmarknaden	26	5
Jag är inte intresserad av att studera	45	3
Annat skäl	15	7

Källa: Svensson/Reuterberg, Studiemedel - medel för jämlikhet?

Anm: Fler alternativ än ett kunde anges.

De två vanligaste angivna hindren mot att börja en högskoleutbildning har att göra med ekonomin. Allra vanligast är rädslan för studieskulder. Även om denna rädsla är vanlig i alla grupper finns vissa skillnader bl.a. mellan studerande från de olika gymnasiala linjerna. Eleverna från de tvååriga gymnasielinjerna anger i större utsträckning än övriga att skuldsättningen för högskolestudier är ett viktigt hinder. Detta kan bero på att dessa elever skulle vara hänvisade till högskoleutbildningar som i allmänhet leder till förhållandevis lågt avlönade yrken. Det finns däremot inga mätbara skillnader mellan män och kvinnor.

Vissa olikheter finns också mellan studerande från skilda samhällsgrupper. Det är således en större andel från socialgrupp II och III än från grupp I som anger att oron för skuldsättning vid högskolestudier är det viktigaste hindret för fortsatt utbildning.

Samma resultat har Svensson tidigare kunnat visa i en undersökning (Högskolestudier - attraktivare för kvinnor?) av 10 000 20-åringar. Undersökningen genomfördes år 1983 och avsåg bl.a. om 20-åringarna tänkte gå vidare till högskoleutbildning eller ej. I de alternativ som kunde anges som skäl varför man inte avsåg att fortsätta med en högskoleutbildning återfinns frågan om studieskuldens betydelse. Bland dem som gått igenom en tre- eller fyraårig gymnasial utbildning var det ca 30 % från lägre socialgrupper mot 20 % från högre socialgrupper som svarade att de inte vågade gå vidare till högskoleutbildning på grund av risken för stor skuldsättning.

3.6 Uppskov

3.6.1 Allmänt

För att få helt uppskov gäller att avgiftsunderlaget inte når upp till avgiftsgränsen (3,5 basbelopp). Avgiftsunderlaget är ett mått på betalningsför-

mågan. Det bestäms med hänsyn till den återbetalningsskyldiges egen till statlig inkomstskatt taxerade inkomst och förmögenhet samt underskott i förvärvskälla inkl. underskott av en- eller tvåfamiljsfastighet. Vårdnaden av barn under 10 år samt makes inkomst påverkar också betalningsförmågan och därmed avgiftsunderlaget.

Reducerad avgift erhålles om en femtedel av skillnaden mellan avgiftsunderlag och avgiftsgräns är mindre än den debiterade avgiften. Man kan också beviljas helt eller delvis uppskov om det föreligger synnerliga skäl. Sådana synnerliga skäl är t.ex. att den avgiftsskyldige har både studiemedelsavgift och amortering på äldre statliga studielån. Den viktigaste uppskovsorsaken (ca 95 %) är dock att avgiftsunderlaget är för lågt för att den debiterade avgiften skall kunna tas ut.

3.6.2 Uppskovsutveckling

Volymökningen av studiemedelssystemet har lett till att antalet avgiftsskyldiga fortlöpande har ökat. Mellan åren 1976 och 1985 ökade antalet avgiftsskyldiga med drygt 150 %. Under samma tid ökade antalet uppskov med omkring 200 %.

Enligt de rutiner som numera gäller för uppskovsansökningar räcker det med att de sökande i god tid före juniinbetalningen meddelar CSN att de uppfyller villkoren för helt uppskov. CSN registrerar då detta och meddelar att uppskov har beviljats. Alla som har fått uppskov med den preliminära avgiften får sedan sina inkomstuppgifter kontrollerade när taxeringen är klar. Slutlig avgift fastställs på grundval av taxeringsuppgifterna. Den övervägande delen som beviljas preliminärt uppskov får också uppskov efter jämförelsen med taxeringsuppgifterna.

Tabell 3.18 Antalet avgiftsskyldiga och antalet helt beviljade uppskov åren 1976-1986.

År	Antal avgiftsskyldiga	Antal uppskov	Uppskov i % av avgiftsskyldiga
1976	217 000	26 000	11
1977	256 000	31 000	12
1978	288 000	33 500	11
1979	315 000	35 400	11
1980	343 000	36 400	10
1981	373 000	41 600	11
1982	408 000	46 100	11
1983	450 000	58 200	12
1984	492 000	66 000	13
1985	550 000	78 600	14
1986	600 000	83 800	14

Källa: Uppgifter från CSN.

Ökningen av antalet uppskov är endast till en mindre del en följd av att relativt sett fler avgiftsskyldiga söker uppskov. Drygt 15 % av samtliga avgiftsskyldiga (61 800) sökte uppskov år 1982. Enligt uppgifterna för år 1986 utgör andelen uppskovssökande 17 % (100 000) av de avgiftsskyldiga. Den viktigaste förklaringen till att antalet uppskov har ökat mer än antalet avgiftsskyldiga är i stället att fler av de sökande har fått uppskov. År 1982 avslogs ca 9 500 (15 %) ansökningar, men år 1986 avslogs drygt 8 000 (8 %) ansökningar. Trots att antalet uppskovssökande ökade mellan åren 1982 och 1986 minskade antalet avslag i absoluta tal.

Den viktigaste förklaringen till denna förändring är att allt fler avgiftsskyldiga inte når upp till avgiftsgränsen, eller har ett avgiftsunderlag som medger reducering av avgiften. Højningen av regleringstalet från 3,2 till 4,2 % har också sedan år 1982 lett till en högre uppskrivning än tidigare av den årliga avgiften. Avgiftsgränsen är basbeloppsanknuten och följer därmed automatiskt med i prisutvecklingen. Om lönerna däremot inte följer med i prisutvecklingen ökar antalet avgiftsskyldiga som kommer under avgiftsgränsen. Det är detta som har hänt under 1980-talet. I vår tidigare nämnda rapport, Studerandepopulation och arbetsmarknad, redovisas hur löneutvecklingen för många grupper med studiemedel har varit svagare än den allmänna prisutvecklingen. Det är därför inte förvånande om fler och fler av de uppskovssökande får uppskov.

Även om antalet uppskov ökar behöver detta inte innebära att en ökande andel av studieskulderna förblir obetalda. Erfarenheterna hittills visar nämligen att de som har haft uppskov under ett eller några år i allmänhet därefter fullföljer sina återbetalningar. Staten förlorar visserligen en del inkomster genom uppskoven, men detta har medvetet byggts in i systemet som en trygghet för studiemedelstagarna.

Av större betydelse är hur benägenheten att söka uppskov utvecklas. I de undersökningar studiestödsutredningen lät utföra för sina bedömningar om kostnaderna för staten att avskaffa prövningen mot makes inkomst kom det fram att bara 55 % av dem som hade rätt till uppskov utnyttjade denna möjlighet. Under de tio år som gått sedan dess har inga förändringar ägt rum i detta avseende. De beräkningar som CSN har utfört för vår räkning visar att fortfarande år 1984 var det bara 55 % av dem som hade en inkomst som låg under avgiftsgränsen som sökte uppskov.

En förklaring till varför så många som 45 % av de uppskofsberättigade avstår från att söka uppskov kan vara att de i realiteten har en familjekonomi som medger att studieskulden återbetalas i avsedd takt, och att de föredrar att erlägga den årliga avgiften framför att dra ut på återbetalningarna i tiden. Sannolikt finns också de som tror att makeprövningen leder till att de får avslag på en uppskovsansökan. Man kan inte heller bortse från att det även finns de som utgår från att den debiterade avgiften, i likhet med avgifter för andra lån, skall betalas under alla förhållanden.

3.6.3 Prövning mot makes inkomst

Riksdagen beslöt våren 1986 att hemställa hos regeringen om att vi skulle få i uppdrag att lägga fram förslag om att avskaffa makeprövningen. Regeringen gav oss, genom tilläggsdirektiv i september 1986, detta uppdrag tillsammans med uppgiften att väga samman ett sådant förslag med våra övriga överväganden och förslag.

Vi har i en rapport (Ds U 1986:15) Makeprövning vid återbetalning av studiemedel, redovisat rättsläget, argument för och emot makeprövningen samt en kostnadsberäkning av vad ett slopande av makeprövningen skulle

innebära i inkomstbortfall och kostnader för staten. Rapporten innehåller inga förslag från vår sida.

Makeprövningen fanns ursprungligen både på tilldelnings- och återbetalningssidan. Den tidigare nämnda studiestödsutredningen fick i uppdrag att se över makeprövningen och föreslog att den successivt skulle avvecklas. Makeprövningen på tilldelningssidan upphörde efter förslag i budgetpropositionen 1980. År 1982 genomfördes vissa förändringar som gällde makeprövningen vid återbetalning, bl.a. upphörde prövningen mot makes förmögenhet.

Makeprövningen på återbetalningssidan är en del av uppskovsförfarandet. Den utgår från att när avgiftsunderlaget skall fastställas för den som sökt uppskov måste hänsyn tas till en del av den ekonomiska "omgivning", dvs. familjen, som den uppskovssökande verkar i. Prövningen avser inte i något avseende skuldens storlek, utan enbart om den uppskovssökande har förmåga eller ej att betala den åsatta avgiften under det aktuella året.

Reglerna utgår från att var och en svarar för sina avgifter. I praktiken innebär naturligtvis ändå makeprövningen att familjens samlade ekonomi belastas om uppskov inte beviljas, men detta måste anses vara avsikten eftersom utgångspunkten är att familjen har bättre faktisk förmåga än den enskilde att betala studieskulden/-erna.

Överväganden om makeprövningen bör emellertid också innehålla en bedömning av de förändringar som ägt rum i samhället sedan studiemedelsystemet konstruerades. I mitten av 1960-talet var det inte ovanligt att även kvinnor med akademisk utbildning stannade hemma när de hade gift sig. Den studiesociala utredningen tog fasta på detta förhållande och ansåg att det inte var rimligt att dessa kvinnor, som ofta ingick i en familj med god ekonomi, skulle kunna få uppskov med sin avgift. I dag deltar kvinnor i betydligt större utsträckning i förvärvslivet samtidigt som de ofta återfinns i yrken med lägre inkomster än männen.

Kvinnornas ökade förvärvsfrekvens har emellertid också inneburit att relationerna mellan makarna har förändrats. Detta har satt spår även i lagstiftningsarbetet så till vida att reglerna inom bl.a. skattesystemets område, socialpolitiken och det studiesociala systemet gått från en knytning till familjen mot en utformning som mer tar fasta på individen. I det perspektivet kan makeprövningen framstå som föråldrad.

Det är emellertid också viktigt att hålla i minnet, att studiemedlen i huvudsak är lån. Systemets konstruktion förutsätter en jämn och fortlöpande återbetalning, där uppskoven skall ses som undantag och utgöra ett skydd för den enskilde när betalningsförmågan sviktar. Vi har i avsnitt 3.6.2 visat hur uppskoven har ökat under senare år, i huvudsak till följd av att lönutveckling och prisutveckling inte följts åt i samma takt.

Av de beräkningar av statens kostnader, som vi har redovisat i vår rapport, framgår att en slopad makeprövning leder till att mer än 40 % av de avgiftsskyldiga skulle få rätt till uppskov. Uppskoven skulle därmed inte längre utgöra ett undantag, även om alla uppskovsberättigade inte utnyttjade sina möjligheter till uppskov. För statens del skulle det innebära ett inkomstbortfall på ca 729 milj.kr. år 1988, vilket skulle innebära ett ökat bortfall på drygt 300 milj.kr. jämfört med om nuvarande regler får fortsätta att gälla. Kostnaderna för detta bortfall beräknades till ca 130 milj.kr.

Riksdagen beslöt våren 1987 (SfU 1986:11 om studiesocialt stöd m.m.) att ett slopande av åktamakeprövningen vid återbetalning av studiemedel var

så angeläget att resultatet av studiemedelskommitténs arbete inte borde avvaktas. Förslag i frågan borde snarast föreläggas riksdagen så att ändrade regler skulle kunna träda i kraft den 1 januari 1988.

3.7 Avskrivning

Återbetalningspliktiga studiemedel, som ej har betalats, avskrivs normalt vid dödsfall och när den avgiftsskyldige fyller 66 år. De kan också avskrivas på grund av sjukdom, handikapp eller jämförlig orsak, för vuxenstudier m.m.

Tabell 3.19 Avskrivning av studieskuld, antal ärenden, beslutsgrund och belopp åren 1983, 1984 och 1985 (milj.kr.).

Orsak	1983		1984		1985	
	Antal	Belopp	Antal	Belopp	Antal	Belopp
Ålder	236	0,6	325	0,9	447	1,3
Sjukdom	57	0,9	131	2,5	251	5,8
Dödsfall	671	14,5	725	16,6	919	21,8
Vuxenstudier	566	1,6	169	0,6	245	0,9
Handikappat barn	0	-	83	0,2	96	0,2
Synnerliga skäl	0	-	0	-	1	-
Summa	1 530	17,9	1 433	20,8	1 959	30,0

Källa: Uppgifter från CSN.

I jämförelse med uppskovsärendena är avskrivningarna förhållandevis marginella både till antal och belopp. Avskrivning på grund av dödsfall är den största enskilda orsaken och den helt dominerande när det gäller kostnaderna. Nära 75 % av beloppen för avskrivningar år 1985 beror på dödsfall.

Ett annat viktigt skäl till avskrivning är vuxenstudier. Före år 1984 redovisas avskrivning för vuxenstudier tillsammans med avskrivning på grund av vård av handikappat barn. Nedgången år 1984 och år 1985 var tillfällig.

3.8 Avgränsning

Det nuvarande studiemedelssystemet kan utnyttjas av dem som läser på högskolenivå och av dem som studerar på nivåer under högskolan och har fyllt 20 år. Härutöver klassificeras vissa påbyggnadsutbildningar i gymnasieskolan som eftergymnasiala i studiestödshänseende, och dessa utbildningar berättigar därmed den studerande till studiemedel i stället för studiehjälp.

De avgränsningar som görs i dag utgår från karaktären på den gymnasiala utbildningen. De påbyggnadsutbildningar som förutsätter avgångsbetyg från teoretisk gymnasieutbildning betraktas i studiestödshänseende som eftergymnasiala utbildningar, medan de påbyggnadsutbildningar som förutsätter yrkesinriktad gymnasial utbildning hänförs till gymnasiala utbildningar och därmed också till studiehjälpssystemet.

Nuvarande regler leder till att jämngamla elever kan få olika former av studiestöd beroende enbart på hur den valda utbildningen klassificeras i studiestödshänseende.

CSN berörde dessa problem i sin anslagsframställning för budgetåret 1985/86. Nämnden pekade bland annat på vilka svårigheter och oklarheter som denna gränsdragning för med sig både för elever och för studiestöds- och skolmyndigheter. Nämnden ansåg att all utbildning i gymnasieskolan, även i studiestödshänseende, skulle hänföras till gymnasial utbildning. Därigenom skulle, ansåg nämnden, de administrativa rutinerna kunna för- enklats samtidigt som osäkerheten hos elever och myndigheter skulle kunna minskas. Enligt CSN:s beräkningar skulle en sådan förändring medföra ett minskat utflöde av studiemedel på ca 10 milj.kr.

3.9 Övriga frågor

3.9.1 Studiemedel för utlandsstudier

Möjligheterna att få studiemedel för utlandsstudier varierar bl.a. med hänsyn till i vilket land den studerande avser att bedriva sina studier. Mest generösa är villkoren när det gäller studier i de övriga nordiska länderna. För eftergymnasial utbildning ges här studiemedel på samma villkor som för studier i Sverige.

Antalet studerande som beviljats studiemedel för studier utomlands har ökat med ca 50 % sedan år 1977. Under samma period har de nordiska ländernas betydelse minskat.

Tabell 3.20 Antal studerande som beviljats studiemedel för eftergymnasiala studier utomlands 1977-1985/86.

År	Summa (antal)	Varav Norden (%)
1977	937	44
1978	889	42
1979	1 001	40
1980/81	889	37
1981/82	1 032	36
1982/83	1 156	35
1983/84	1 356	32
1984/85	1 440	30
1985/86	1 642	27

Källa: Uppgifter från CSN.

Ungefär 500 ansökningar om studiemedel för studier avslås varje år. Därutöver får CSN förfrågningar (fler än 500/år) som, efter det att den studerande informerats om gällande villkor och regler, inte leder till en ansökan.

3.9.2 Deltidsstudier

I samband med vuxenutbildningsreformen år 1975 beslöt riksdagen att studiemedel för deltidstudier endast skulle utgå för minst halvtidsstudier. Detta skulle gälla alla. Samtidigt beslöts att den bestämmelse som krävde att ungdomsstuderande skulle ange särskilda skäl till varför de önskade studera på deltid, om de ville ha studiemedel under utbildningstiden, skulle avskaffas.

Endast en mycket liten andel av studiemedelstagarna tar ut studiemedel för deltidstudier. De tidigaste statistiska uppgifterna om omfattningen av studiemedel för deltidstudier avser höstterminen 1983. Vid den tidpunkten tog ca 2 % av 104 000 studerande på högskolenivå ut studiemedel för deltidstudier. Förhållandet var ungefär detsamma på gymnasial nivå. Omkring 3 % av dryga 48 000 studerande erhöll studiemedel för deltidstudier. Proportionerna är ungefär desamma för vårterminen 1984; för senare terminer saknas ännu uppgifter. Det finns ingenting som tyder på att omfattningen av studiemedel för deltidstudier var större före år 1983 än vad de var år 1983.

Den offentliga statistiken om utbildningsförhållanden tar inte upp omfattningen av deltidstudier. Det är således inte möjligt att avgöra exakt hur stor del av dem som studerar på deltid som utnyttjar möjligheten att erhålla studiemedel. Ett ökat inslag av äldre studerande vid universitet och högskolor tillsammans med en minskad genomströmning m.m. talar dock för att deltidstuderandet har fått en ökad omfattning. Många av dessa studerande kombinerar studier med förvärvsarbete och kan därigenom avstå från att söka studiemedel.

4 Utgångspunkter för en reform

4.1 Ändrade förutsättningar

Det nuvarande studiemedelssystemet infördes i mitten av 1960-talet. Systemet har visserligen förändrats i olika avseenden sedan dess men förändringarna har mer berört enskilda detaljer än själva grundvalarna i systemet. I huvudsak har regelsystemet på såväl tilldelnings- som återbetalningssidan varit oförändrat under de dryga 20 år som studiemedelssystemet nu varit i kraft.

20-25 år är en relativt lång period i ett samhälle av vårt slag. De förhållanden som rådde när studiemedelssystemet infördes har i flera avseenden förändrats under denna tid. Detta gäller inte minst förhållandena på utbildningens och arbetsmarknadens områden.

Som vi tidigare redovisat i kapitel 3 och i vår rapport Studerandepopulation och arbetsmarknad, är dessa förändringar stora och genomgripande. De är av den karaktären att även studiemedelssystemet måste påverkas till både form och innehåll.

Genom högskolereformen år 1977 infördes ett nytt och vidare högskolebegrepp; utbildningar som tidigare inte klassificerats som universitets- och högskoleutbildningar fördes till högskolan samtidigt som tillträdesreglerna till högre utbildning gjordes mer generösa. Högskolereformen innebar därmed ingen utvidgning av antalet utbildningar som berättigade till studiemedel. Redan från början hade studiemedelssystemet omfattat all eftergymnasial utbildning.

Antalet närvarande i högskolan har mer än fördubblats sedan mitten av 1960-talet, både som en följd av det ändrade högskolebegreppet och som en följd av att fler studerande sökt sig till högskolan. Högskolans expansion har självfallet påverkat antalet individer som finns i studiemedelssystemet. Den mest genomgripande förändringen för studiemedelssystemets vidkommande ägde emellertid rum år 1973, när kretsen av studiemedelstagare utvidgades till att omfatta även dem som var över 20 år och studerade på gymnasial nivå (motsvarande).

Samhälleliga satsningar på vuxenutbildningen inom främst komvux samt den vidgade behörigheten till högskolan medförde att antalet studerande på gymnasial nivå (motsvarande) ökade kraftigt. Det särskilda vuxenstudiestödet byggdes emellertid inte ut i den takt som kommittén för studiestöd åt vuxna hade förutsatt (SOU 1974:62). Som en följd härav har åtskilliga vuxenstuderande kommit att finansiera sina studier med studiemedel. I dag utgör denna kategori ca en tredjedel av samtliga studiemedelstagare och till den gruppen utbetalas ca en fjärdedel av det belopp som går till studiemedel.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att den numerära expansionen av högskolan, liksom möjligheten för andra grupper än traditionellt högskolestuderande att kunna erhålla studiemedel, har medfört att antalet individer som omfattas av studiemedelssystemet är långt större nu än det var när systemet infördes.

Den studerandepopulation som fanns när studiemedelssystemet infördes skilde sig dessutom i flera avseenden från dagens studerandepopulation.

I mitten av 1960-talet var studerandepopulationen inom högskolan betydligt mer homogen med avseende på t.ex. ålder, familjesituation och boendeform än den är i dag.

Till de mer påtagliga förändringarna från mitten av 1960-talet fram till i dag hör att de studerande blivit äldre och att fler kvinnor studerar. Utvecklingen mot äldre studerande i högskolan påbörjades redan i slutet av 1960-talet. För 20 år sedan var en fjärdedel av alla närvarande högskolestuderande under 21 år och ca 40 % var över 25 år. År 1984 var bara en femtedel under 21 år och åldersgruppen över 25 år utgjorde nära 60 % av alla studerande.

Samtidigt som högskolan har expanderat numerärt och de studerande har blivit äldre har även andelen kvinnor ökat kraftigt. I mitten av 1960-talet var bara en tredjedel av alla högskolestuderande kvinnor. I dag är kvinnorna i majoritet i högskolan. Denna utveckling - att allt fler kvinnor genomgår högskoleutbildning - påbörjades redan i slutet av 1960-talet. Många av de äldre som då sökte sig till högskolan var kvinnor.

Under 1960-talets andra hälft skedde en utjämning i den sociala rekryteringen till traditionell högskoleutbildning. Från början av 1970-talet har emellertid denna utveckling inte fortsatt. Tidigare skedde den sociala selektionen i stor utsträckning vid övergången från den obligatoriska skolan till gymnasieskolan. Nu sker selektionen även vid övergången från gymnasieskola till traditionell högskoleutbildning.

En annan påtaglig förändring sedan mitten på 1960-talet är minskade examinationsfrekvenser. Bakgrund härtill är bl.a. förändringar i studiemönstret. Många har under senare år utnyttjat högskolan för fortbildning och vidareutbildning. Sedan högskolereformen genomfördes är det tänkt att sådan utbildning huvudsakligen skall ske på enstaka kurser. Redan före reformen var det emellertid många studerande - framför allt inom filosofisk fakultet - som inte avsåg att avlägga någon fullständig examen.

Under senare år har kunnat märkas en tendens till krav på att förlänga utbildningstiderna. Tillträdesutredningen har vidare lagt ett betänkande som kan få konsekvenser för förkunskapskraven. Båda dessa förhållanden kan medföra längre studietider och därmed större skuldsättning för den enskilde och ökade kostnader för samhället.

Den högre utbildningen är vidare betydligt mer spridd över hela landet nu än i mitten av 1960-talet. Inrättandet av nya regionala högskolor har medfört att ökningen av andelen studerande som påbörjat högskoleutbildning har varit större i dessa nya högskoleenheters närområden än vad den var i tidigare universitets- och högskoleorters närområden. Tillkomsten av den "nya" högskolan efter 1977 års reform bekräftade den betydelse närheten till en högskola har för övergången till högskolestudier. Studerandefrekvensen vid högskolan ökade inledningsvis mer i de län som efter reformen fick högskoleutbildning än vad den gjorde i andra län. Någon ytterligare utjämning har därefter inte ägt rum.

De förändringar som inträffat på arbetsmarknaden i stort (arbetsmarknadsutsikter och lönevillkor) sedan mitten av 1960-talet har kanske haft minst lika stor betydelse som förändringarna inom högskolesystemet och studerandepopulationen.

Mellan åren 1965 och 1985 ökade arbetskraften med nära 700 000 personer. Anledningen härtill var bl.a. att befolkningen i yrkesverksam ålder ökade och att kvinnorna i större omfattning än tidigare deltog i arbetslivet. Den

volymmässiga ökningen av arbetskraften har skett samtidigt som yrkesstrukturen har förändrats avsevärt. Denna förändring präglas av tillväxt av antalet individer i tjänstebefattningar och en minskning av antalet individer i tillverkningsarbete. De strukturella förskjutningarna har skett från områden med låg utbildningstäthet till områden med hög utbildningstäthet.

Som en följd av denna utveckling har antalet yrkesverksamma personer med minst tvåårig eftergymnasial utbildning ökat från ca 200 000 år 1971 till drygt 500 000 år 1985. Deras yrkesverksamhet äger rum främst inom den offentliga sektorn, men andelen yrkesverksamma med högskoleutbildning har ökat även inom den privata sektorn.

Under den aktuella perioden har arbetsmarknaden för de högskoleutbildade gått från ett läge med brist inom flertalet yrkesgrenar till ett läge där det råder balans eller god tillgång på utbildade inom flertalet yrkesområden. Högskoleutbildade har visserligen en lägre arbetslöshet än andra grupper av arbetstagare, men även de högskoleutbildades arbetslöshet är högre nu än tidigare på samma sätt som arbetslösheten generellt sett ligger på en högre nivå nu än i mitten av 1960-talet.

Löneutvecklingen i fasta priser är svår att mäta för jämförbara grupper; den är än svårare att mäta för enskilda individer. Antalet individer i de olika grupperna har ökat, enstaka personer har haft en från gruppen avvikande karriär- och löneutveckling etc. Lönerna i fast penningvärde har minskat under perioden 1970-1985. Detta gäller emellertid inte bara för dem med en eftergymnasial utbildning. Samtliga löntagargrupper har fått erfara reallöneminskningar från senare delen av 1970-talet fram till de allra senaste åren. Till bilden hör även förändringar i skattesystemet.

4.2 Varför statligt studiestöd?

Sedan mitten av 1960-talet har utbildningsplaneringen i Sverige försökt tillgodose åtminstone tre olika övergripande mål: arbetsmarknadens efterfrågan på utbildad arbetskraft, den enskildes önskemål om utbildning samt mer långsiktiga samhällsbehov.

Det är självfallet svårt att kartlägga de exakta sambanden mellan å ena sidan utbildning och forskning och å andra sidan ekonomisk tillväxt och välfärd. Den vetenskapliga teoribildningen och olika empiriska undersökningar ger inte någon entydig ledning i dessa avseenden. Det torde dock råda bred enighet om att utbildning och forskning är resursskapande faktorer och investeringar för framtiden.

Utbildning ökar människornas produktiva förmåga; utbildning har även ett egenvärde för den enskilde vid sidan av att ge högre lön. Genom utbildning får den enskilde kunskaper som kan medföra bättre beredskap att möta förändringar på arbetslivets område och i samhället i övrigt. Utbildningen förbättrar även den enskilde individens position som konsument av varor och tjänster, ger förutsättningar för ett rikare fritidsliv och kulturliv etc. och ger större förutsättningar att delta i ett demokratiskt samhällsarbete. Samhället kan sägas få avkastning på sina satsningar i utbildning och forskning genom att produktionen och tillväxten blir större och genom att utbildning ökar den enskildes förmåga att delta i samhällslivet.

I Sverige har det statliga studiestödet länge varit en viktig del i strävan att underlätta för den som av ekonomiska, geografiska eller sociala skäl kan ha svårigheter att fortsätta sin utbildning. Sverige är emellertid inte på något

sätt unikt när det gäller att ge statligt stöd till högskolestuderande. I de flesta europeiska länder finns någon form av statligt åtagande beträffande studiestöd till universitets- och högskolestuderande. Omfattningen och inriktningen av stöden varierar dock kraftigt mellan de olika länderna. I de flesta europeiska länder har det emellertid i stort sett rätt enighet om att införandet av studiestöd för högre utbildning skall betraktas som en allmän välfärdsåtgärd.

Vi har tidigare nämnt att utbildning är ett viktigt instrument för att skapa tillväxt och öka produktiviteten i ett samhälle. Samhället har alltså ett intresse av att enskilda individer satsar på utbildning. Det är även ett samhälleligt intresse att tillräckligt många gör det, så att den volym och inriktning på den högre utbildningen som statsmakterna skapat förutsättningar för kan upprätthållas. Statsmakterna kan uppmuntra enskilda att genomgå utbildning genom att göra de studiesociala villkoren fördelaktiga.

Att möjligheterna till utbildning skulle skifta efter de utbildningssökandes ekonomiska förutsättningar är inte förenligt med de grundläggande värderingarna som präglar vårt utbildningssystem. Med den volym som den högre utbildningen har i vårt land är det heller inte ändamålsenligt, och knappast praktiskt möjligt, att den studerande själv söker finansiera sin utbildning utan inslag av statliga garantier eller subventioner. En sådan ordning skulle medföra att de studerande - i den mån de inte hade egna medel eller kunde förlita sig på föräldrarnas eller andras välvilja att bistå med medel - tvingades vända sig till olika slags kreditinstitutioner för att få sin kreditvärdighet prövad. Någon uttalad rätt för alla presumtiva högskolestuderande att få sitt uppehälle finansierat under studietiden skulle inte föreligga. Osäkerheten för den enskilde om han eller hon skulle kunna påbörja och fullfölja en utbildning vore därmed betydande.

Det är mot denna bakgrund givet att samhället även i framtiden skall ställa medel till förfogande för studiesocialt stöd på olika nivåer.

Av de undersökningar som redovisats i kapitel 3 framgår dessutom att det är betydligt fler elever från socialgrupp III än från övriga socialgrupper som skulle ha avstått från högre studier om det inte funnits något studiemedelsystem. Detta utgör ett argument för något slags statlig subventionering av studiestödet.

4.3 Mål för studiestöd

Hur ett studiestöd skall se ut till form och innehåll beror på hur samhällets mål för studiestödet är utformade.

Vi anser att studiestödet i första hand är ett instrument för att *förverkliga samhällets utbildningspolitiska mål*.

Det innebär, att studiestödet skall verka neutralt i förhållande till olika utbildningar inom högskolan. Det är således inte lämpligt att skillnader i studiesociala förmåner verkar styrande på efterfrågan av eller tillströmningen till olika högskoleutbildningar.

För övriga utbildningar som berättigar till studiemedel, dvs. för studerande över 20 år i gymnasiala utbildningar, bör rekryteringen i första hand påverkas av de studerandes intresse och förmåga. Även för dessa utbildningar bör därför studiestödet vara neutralt.

Studiestödet bör alltså underordnas de utbildningspolitiska målen. Den som antas till en utbildning skall därför under vissa premisser ha en *ovillkorlig rätt* att under studietiden få studiestöd. Man kan därvid diskutera om studiestödet bör utformas selektivt eller generellt.

Ett selektivt system har som övergripande mål att vara kompensatoriskt. Avsikten är att man med hjälp av studiestödet vill uppnå vissa andra mål (t.ex. en jämnare socialgruppsfördelning, en jämnare könsrollsfordelning etc.). Vissa utpekade studerande ges därigenom ett fördelaktigare och gynnsammare studiestöd än andra studerande. De studerande som kommer i åtnjutande av det mer gynnsamma studiestödet väljs ut efter vissa fastställda kriterier.

De nuvarande vuxenstudiestöden kan sägas vara exempel på selektiva system och ha en kompensatorisk funktion. De riktar sig till vuxna, som väljs ut efter vissa kriterier. Svåra arbetsförhållanden, kort tidigare utbildning, försörjningsbörda och svårigheter att studera på fritiden är exempel på kriterier som man skall ta särskild hänsyn till vid beviljandet av vuxenstudiestöd.

I ett selektivt system har man lättare att från samhällets sida styra stödet till de studerandegrupper som man av olika skäl vill prioritera. Vissa grupper gynnas medvetet på bekostnad av andra.

Ett generellt system däremot har som övergripande mål att ge alla som är berättigade till studiestöd samma studiestöd för samma studietid. Studiestödet är utformat inte för att gynna speciella grupper av studerande. Systemet är rekryteringsfrämjande genom att erbjuda ekonomiska förutsättningar till studier för alla som antas till studiestödsberättigade utbildningar. I ett generellt system kommer man bort från en del gränsdragnings- och urvalsproblem som man alltid har i ett selektivt system. Informationen till de studerande är lättare i ett generellt system och kontrollsystemet mindre utbyggt.

Ett generellt system står väl i samklang med andra samhälleliga stödsystem som t.ex. socialförsäkringssystemet.

Enligt vår uppfattning bör även i fortsättningen samhällets studiestöd till de studiemedelsberättigade ges inom ramen för ett *generellt system*. Förmånnernas omfattning och art kan dock variera.

Det övergripande målet för studiestödet bör därför även framdeles vara, att bereda faktiska möjligheter till studier för så *breda grupper* i samhället som möjligt.

Enligt vår mening skall studiestödet syfta till att *minska betydelsen* av ekonomiska, sociala och geografiska faktorer liksom av kön och ålder för den enskildes beslut att bedriva studier.

Ett annat mål för studiestödet bör vara att medverka till att studierna kan bedrivas effektivt. Detta är angeläget från både samhällets och den enskildes synpunkt.

Vi anser att det är väsentligt att det studiestöd som samhället ställer till förfogande är så pass väl avvägt att de studerande kan finansiera sitt uppehälle under studierna. Totalbeloppet bör därför utgå med ett så *väl tilltaget belopp* att studerande i normalfallet kan försörja sig på studiestödet och inte under terminstid behöva arbeta vid sidan av studierna för att klara sitt

uppehålle. Studiestödet är således av betydelse för den enskildes möjligheter till studieframgång.

Ett ytterligare mål för studiestödet bör vara att *stödet skall stå i samklang med den allmänna fördelningsspolitiken i samhället*. Högre utbildning är en investering för både samhället och den enskilde som genomgår utbildningen. Det normala är att utbildning lönar sig. Den som skaffar sig högre utbildning får i allmänhet högre lön och förbättrade arbetsvillkor. Det studiesociala stödet får inte komprometteras av en generositet som inte har förankring i det sociala tänkandet.

4.4 Andra krav på studiestödet

Vi har tidigare slagit fast att studiestödet skall minska betydelsen av bl.a. ekonomiska, sociala och geografiska faktorer för den enskildes beslut att bedriva studier. Att helt eliminera t.ex. sociala och kulturella faktorer vid val av utbildning är knappast möjligt inte ens med hjälp av omfattande riktade och selektiva studiesociala insatser. Det visar undersökningar både i Sverige och utomlands.

Det är flera faktorer som avgör om en individ vill genomgå t.ex. en högskoleutbildning. Utsikterna på arbetsmarknaden efter genomgången utbildning liksom lönevillkor spelar säkert en stor roll. Det gör även kultur, arv, traditioner från familjen och inställningen från kamrater och vänner. De slutsatser som vi kan dra av jämförelsen med andra länders studiesociala system är också entydiga härvidlag. Studiestödet i de europeiska länderna skiljer sig åt med hänsyn till såväl form som innehåll. Den sociala rekryteringen till högre utbildning är emellertid likartad i de europeiska länderna oberoende av vilket studiestödssystem som existerar. Därav bör man dock inte dra slutsatsen att utformningen av ett studiefinansieringssystem är helt betydelselöst för t.ex. den sociala rekryteringen. Vi anser det vara viktigt att slå fast, att ingen på grund av ekonomiska eller geografiska skäl skall behöva avstå från en utbildning, som man har antagits till. Studiestödssystemet bör därför vara så konstruerat, att det stimulerar till studier och är studierekryterande.

De förändringar som redovisats i kapitel 3 och i vår rapport Studerandepopulation och arbetsmarknad, beträffande bl.a. studerandepopulationens sammansättning, gör det befogat att ställa frågan om inte studiestödet - inom ramen för ett generellt system - borde differentieras med hänsyn till de olika behov som olika kategorier av studerande kan ha.

Det nuvarande studiemedelssystemet innehåller vissa regler om differentiering (barntillägg, extra studiemedel, inkomst- och förmögenhetsgränser). Statsmakterna har också genom årets beslut om bostadsbidrag till ungdomar utjämnat boendekostnaderna högst väsentligt. Enligt vår bedömning är det främst studerandegruppen som får fördel av denna reform. Genom beslutet att införa bostadsbidrag för ungdomar har man enligt vår mening skapat goda förutsättningar för att i övrigt avstå från differentiering av studiemedlen efter sådana faktorer som ålder, familjesituation och studieortens/studielinjens allmänna kostnadsläge.

En viktig fråga är om det skall finnas några subventioner i studiefinansieringssystemet och i så fall var dessa skall ligga.

I t.ex. det västtyska studiestödssystemet ligger de statliga subventionerna uteslutande på återbetalningssidan. Även i det svenska studiemedelssystemet har det under årens lopp skett en förskjutning av tyngdpunkten av de

statliga subventionerna i riktning mot återbetalningssidan. Vi anser det emellertid inte vara ändamålsenligt att låta subventionerna utgå enbart på återbetalningssidan. Av de studerande upplevs det som psykologiskt viktigt och rekryteringsfrämjande att det finns direkta subventioner på tilldelningssidan och att deras omfattning är känd.

Studieskulder har ökat kraftigt under senare år. Den som i dag genomgår en treårig utbildning med studiemedel får en skuld på ca 100 000 kr. Även om en mycket stor del av studiemedelstagarna fortfarande har förhållandevis låga skulder kommer således "normallånga" studier med traditionell högskoleutbildning att medföra en skuldsättning som överstiger 100 000 kr. under förutsättning att studiemedel utnyttjas hela studietiden.

Det viktigaste skälet till ökningen är givetvis inflationen. Men även ökningen av totalbeloppet, bidragets sjunkande andel samt den år 1981 beslutade uppräknings av regleringsstalet bidrar till skuldökningen.

Vi anser det viktigt att studiefinansieringssystemet utformas så, att den totala skuldsättningen om möjligt bringas ned. Den som genomgår en normal högskoleutbildning skall inte behöva ådra sig en återbetalningsbörda, vilken upplevs som orimlig.

Under årens lopp har subventionen på tilldelningssidan urholkats allt mer medan subventionen på återbetalningssidan fortfarande är betydande. Återbetalningssystemet bör rimligtvis även i fortsättningen innehålla vissa sociala skyddsregler. Enligt vår mening bör man emellertid eftersträva att förskjuta tyngdpunkten av den statliga subventionen från återbetalningssidan till tilldelningssidan. Vi anser det vara viktigt, inte minst från rekryteringssynpunkt, att den statliga subventionen på tilldelningssidan lyfts fram och görs tydlig för de studerande.

I ett framtida återbetalningssystem bör en huvudprincip enligt vår mening vara att samtliga låntagare skall betala tillbaka sina studieskulder. Det bör gälla skulden totalt och den årligen debiterade avgiften. Återbetalningssystemet skall till sin konstruktion inte vara så generöst att stora grupper av låntagare redan på förhand vet med sig att de aldrig kommer att behöva betala tillbaka sin skuld eller huvuddelen därav.

Sociala skyddsregler av olika slag bör visserligen förekomma i återbetalningssystemet, men dessa regler bör utformas så att de träder i kraft endast i mycket speciella undantagsfall.

4.5 Ekonomiska förutsättningar

4.5.1 Allmänt

Enligt direktiven får våra förslag inte leda till totala kostnadsökningar för staten eller kommunerna. För att få en uppfattning om vilket utrymme som finns för eventuella reformer har vi beräknat vilka kostnader som staten har i dag för studiemedelssystemet.

4.5.2 Statens kostnader för studiemedel

Statens kostnader för studiemedel kan indelas i olika komponenter:

- studiebidrag
- räntesubvention avseende återbetalningspliktiga studiemedel där återbetalningen sker enligt plan

- ytterligare räntesubvention pga. uppskov med återbetalning av studieskulder
- avskrivning av studieskulder
- administrationskostnader.

Beräkningarna nedan avser de tre första kostnadstyperna, studiebidrag och räntesubventioner inkl. beräknad effekt av avdragsrätt för räntor.

Vidare kan statens kostnader för studiemedel beräknas enligt i princip två metoder. Dessa metoder ger emellertid identiska resultat i en stationär ekonomi med fast ränta, ingen inflation och med konstant antal studerande.

Den första metoden visar statens kostnader för de studiemedel som beviljas ett visst år, t.ex. år 1986. Detta innebär att alla framtida räntesubventioner på de studiemedel som betalades ut år 1986 räknas om till 1986 års penningvärde. Tillsammans med studiebidragen utgör dessa räntesubventioner statens kostnader för 1986 års studiemedel uttryckta i 1986 års penningvärde.

Den andra metoden visar statens räntesubventioner på den existerande skuldstocken ett visst år, till vilken kan läggas årets utbetalade studiebidrag.

Båda beräkningsmetoderna har fördelar och olägenheter och de kompletterar därför varandra i viss mån. Den första metoden visar de totala kostnaderna av *årets beslut* om studiemedel. Bland annat från kostnadskontrollsynpunkt är denna metod därför att föredra. Olägenheten är att kostnadsberäkningarna måste bygga på prognoser över inflation, ränta och löneutveckling upp till 30 år in i framtiden.

Den andra metoden visar kostnaden för årets utbetalda studiebidrag tillsammans med kostnaderna för räntesubventioner på den existerande skuldstocken och för de skuldavskrivningar som görs under året. Fördelen med denna metod är att alla variabler i kalkylen är kända. Olägenheten är dels att kostnaderna avser studiemedel som beviljats för mycket länge sedan, dels att redan fattade beslut kommer att medföra kostnader under lång tid framöver. Med denna metod blir det svårt att avgöra hur mycket studiemedlen egentligen kostar staten eftersom kostnaden är utspridd över så många år. I en stationär ekonomi kommer, som nämnts, beräkningsmetoderna emellertid att på sikt ge samma resultat. Nedan används i huvudsak den första beräkningsmetoden, dvs. beräkning sker av nuvärdet av årets beslut om studiemedel. Om syftet är att jämföra statens kostnader för olika studiemedelssystem är metoden med nuvärdesberäkningar den enda framkomliga vägen.

Omräkningstalet (diskonteringsfaktorn) i de nuvärdesberäkningar som redovisas nedan utgörs av statens upplåningskostnad.

Beräkningarna innefattar kostnaderna för *alla* återbetalningspliktiga studiemedel, dvs. studiemedel för eftergymnasiala studier, gymnasiala studier och särskilt vuxenstudiestöd samt avseende yngre elever i gymnasieskolan. Detta påverkar inte beräkningsmetoderna, utan innebär endast att antalet bidragstagare och de utbetalade beloppen blir större än om enbart högskolestuderande inkluderats i beräkningarna.

Tabell 4.1 Lånebelopp, återbetalning, räntesubventioner och statens totala kostnader för studiemedel. Beräknade som nuvärdet av statens kostnader för resp. års utbetalning av studiemedel. Milj.kr., årsgenomsnitt.

	1970-1974	1975-1979	1980-1986	1970-1986
Utbetalade återbetalningspliktiga studiemedel				
Löpande priser	690	1 160	3 420	1 960
1986 års priser	2 320	2 440	4 100	3 090
Utbetalade studiebidrag				
Löpande priser	180	220	280	230
1986 års priser	600	470	350	460
Nuvärde av räntesubvention				
Löpande priser	420	750	1 910	1 130
1986 års priser	1 400	1 580	2 320	1 830
Statens kostnad för studiemedel				
Löpande priser	600	970	2 190	1 360
1986 års priser	2 000	2 050	2 670	2 290
Statens totala kostnad i % av utbetalat totalbelopp	69	71	60	66
därav: studiebidrag	20	17	8	14
räntesubvention	48	54	52	52

Anm: Kalkylerna för perioden 1970-1986 utgår från ett antagande om låg inflation och relativt låg ränta efter år 1987. Kostnaderna för år 1986 har även beräknats utifrån alternativa antaganden om dels medelhög, dels hög inflation. Dessa beräkningar redovisas i tabell 4.2.

Tabell 4.1 visar kostnaderna under perioden 1970-1986, beräknade med hjälp av en nuvärdeskalkyl för vart och ett av åren. Kostnaderna redovisas dels i löpande priser, dels i 1986 års priser. Huvudresultatet är att statens kostnader för studiemedlen, räknat i 1986 års priser, stigit från ca 2 miljarder kr. per år i början av perioden till drygt 2,6 miljarder kr. per år i periodens slut. Ökningen kan i sin helhet hänföras till räntesubventionerna; kostnaderna för studiebidragen har minskat under perioden.

Eftersom återbetalningarna tar slut först 25 år efter det att studiemedlen utbetalats har det varit nödvändigt att bygga kalkylerna på inflations- och ränteprognoser för perioden fram till år 2012. Resultaten i tabell 4.1 bygger på antaganden om låg inflation och relativt låg ränta för perioden 1988 och framåt, vilka härletts från långtidsutredningens huvudscenario.

I tabell 4.2 redovisas kostnaderna för de studiemedel som utbetalades år 1986 vid ett låg-, mellan- och höginflationsalternativ. Av tabell 4.2 framgår att kostnaderna inte påverkas på något dramatiskt sätt av att antagandena ändras. Till en del förklaras detta av att räntan inte varierar lika mycket som inflationen mellan de olika alternativen.

Tabell 4.2 Statens kostnader för studiemedel år 1986 vid tre olika antaganden om den framtida ekonomiska utvecklingen. Inflationsantaganden enligt 1987 års långtidsutredning¹⁾. Milj.kr. i 1986 års priser.

	Låg inflation	Mellan	Hög inflation
Utbetalade återbetalningspliktiga studiemedel	4 530	4 530	4 530
Utbetalade studiebidrag	290	290	290
Nuvärde av räntesubvention	2 230	2 270	2 770
Statens totala kostnad för studiemedel	2 520	2 570	3 060
Statens kostnad i % av utbetalade studiemedel	52	53	63
därav: studiebidrag	6	6	6
räntesubvention	46	47	57

¹⁾ Fr.o.m. år 1988 låg inflation = 2 %, mellan = 5 % och hög inflation = 7 %.

I tabell 4.3 redovisas statens räntesubvention på den utestående skuldstocken. Av tabell 4.3 framgår tydligt hur räntesubventionerna växer i takt med att allt fler studerande får studieskulder.

Tabell 4.3 Statens räntesubventioner på existerande lanestock. Milj.kr., årsgenomsnitt.

	1970-1974	1975-1979	1980-1986	1970-1986	1986
Räntesubvention i löpande priser	160	600	2 130	1 100	2 500
Räntesubvention i 1986 års priser	530	1 270	2 560	1 580	2 500

Sammanfattningsvis torde statens kostnader (exkl. kreditförluster och administration) för det nuvarande studiemedelssystemet utifrån dessa beräkningar kunna sägas uppgå till mellan 2,5 miljarder kr. och 3,0 miljarder kr.

4.5.3 Statens kostnader för studiemedel vid olika uppräknings-tal, totalbelopp, återbetalningstider m.m.

Nedan redovisas hur statens kostnader för studiemedel påverkas när studiemedelssystemets regler förändras. Beräkningarna avser statens kostnader för ett års fulla studiemedel till en studerande, exkl. barntillägg och extra studiemedel. Med utgångspunkt i ett referensfall, som avser kostnaderna vid nuvarande regler, visas hur statens kostnader skulle påverkas av följande fyra regelförändringar:

- Uppräkningstalet ändras till att motsvara hälften av statens upplåningskostnad på penning- och kapitalmarknaden.
- Totalbeloppet för ett års studiemedel ändras till 150 %, alternativt 160 %, av basbeloppet.
- Återbetalningstiden förkortas, resp. förlängs, med fem år. I referensfallet antas återbetalningstiden vara 20 år.
- De två återbetalningsfria åren efter studiernas avslutande tas bort.

Som framgår har inte beräknats hur statens kostnader skulle påverkas om återbetalningarna skulle utgöra en viss andel av årsinkomsten. Anledningen härtill är att en sådan kalkyl kräver detaljerade antaganden om bl.a. studiemedelstagnas inkomster och ålder vid studietidens slut.

Statens kostnader för räntesubventioner har beräknats som nuvärdet av framtida räntesubventioner på studiemedel som skulle utbetalats år 1986. Kalkylresultaten blir därför med nödvändighet beroende av osäkra prognoser över ränte- och inflationsutvecklingen fram till år 2019. Osäkerheten reduceras emellertid något av att beräkningarna utformats som avvikelser från kostnaden för det nuvarande systemet, eftersom kostnaderna för det nuvarande systemet och för alternativa system påverkas på likartat sätt av ränte- och inflationsförändringar.

I tabell 4.4 visas hur statens kostnader för räntesubventioner påverkas av olika regelförändringar. Kalkylresultaten redovisas som förändringar jämfört med referensalternativet på första raden. Ökningar av totalbeloppet har antagits ske genom höjningar av de återbetalningspliktiga studiemedlen.

Skulle uppräkningstalet för studieskulden ändras från nuvarande regler till att motsvara hälften av statens lånekostnad, minskar statens kostnader med ca 1 800 kr. när totalbeloppet utgör 145 % av basbeloppet. Skulle samtidigt totalbeloppet höjas blir kostnadsminskningen inte lika stor. Den kombinerade effekten av att ändra uppräkningstalet och höja totalbeloppet till 150 % av basbeloppet skulle bli en kostnadsminskning på ca 1 400 kr. jämfört med referensalternativet.

Om återbetalningstiden förkortas minskar statens kostnader. Med nytt uppräkningstal, ett totalbelopp på 150 % av basbeloppet och fem år kortare återbetalningstid skulle statens kostnader minska med 2 850 kr. En annan möjlighet, i stället för att förkorta återbetalningstiden, är att ta bort de två återbetalningsfria åren efter studiernas slut. Vid ett totalbelopp på 150 % av basbeloppet skulle då statens kostnader bli ca 2 300 kr. lägre än i referensalternativet.

Genom den valda beräkningsmetoden (hälften av statens upplåningskostnad) har effekten av avdragsrätt för räntor beaktats.

Tabell 4.4 Statens kostnader för ett års studiemedel avseende en studerande individ. Referensalternativ enligt 1986 års regler samt kostnadskonsekvenser vid vissa regeländringar.

	Räntesubvention vid oförändrat studiebi- drag (kr.)
Referensalternativ, <i>kostnadsnivå</i>	15 500
<i>Förändring jämfört med referensalternativet</i>	
a) Ändrat uppräkningsstal	
Hälften av statens lånekostnad	- 1 800
b) Ändrat totalbelopp ¹⁾	
150 % av basbelopp	- 1 350
160 % av basbelopp	- 350
c) Ändrat uppräkningsstal och förkortning av återbetalningstid ¹⁾ med fem år	
Totalbelopp 150 % av basbelopp	- 2 850
Totalbelopp 160 % av basbelopp	- 1 950
d) Ändrat uppräkningsstal och förlängning av återbetalningstid ¹⁾ med fem år	
Totalbelopp 150 % av basbelopp	50
e) Ändrat uppräkningsstal och de två återbe- telningsfria åren ¹⁾ tas bort	
Totalbelopp 150 % av basbelopp	- 2 300
Totalbelopp 160 % av basbelopp	- 1 400

¹⁾ Vid hälften av statens upplåningskostnad som uppräkningsstal.

4.5.4 Subventionsnivån

Av de beräkningar som redovisas ovan framgår att den statliga subventionen i studiemedelssystemet varit högst betydande. Statens totala kostnader uttryckta i procent av utbetalat totalbelopp har i genomsnitt under perioden 1970-1986 legat på 66 %. En viktig förklaring till denna höga nivå är att inflationstakten fram till de allra senaste åren varit mycket hög, medan uppräkningsfaktorn i studiemedelssystemet under större delen av perioden varit maximerad till 3,2 resp. 4,2 %.

I den allmänna debatten har studiebidragets sjunkande andel av totalbeloppet ofta använts som det enda måttet på hur subventionsnivån i studiemedelssystemet har utvecklats. Av våra beräkningar framgår att en sådan ensidig fokusering på bidragsdelen måste anses vara missvisande. Även subventionens storlek på återbetalningssidan måste enligt vår mening beaktas när den totala subventionsnivån fastställs.

Enligt vår bedömning är det möjligt att inom den nuvarande ekonomiska ramen åstadkomma betydande förändringar av studiemedelssystemet och därmed också uppnå de mål som angetts tidigare i detta kapitel. Vi har emellertid ansett det nödvändigt att i förhållande till det valda referensalternativet det studiesociala systemet för högskolestuderande och för äldre studerande i gymnasieskolan (motsvarande) tillförs vissa ytterligare resurser.

5. Överväganden och förslag

5.1 Inledning

Vi har i kapitel 4 angett utgångspunkterna för en reform. I detta kapitel lägger vi fram våra förslag till ett nytt studiefinansieringssystem.

5.2 Totalbeloppets storlek

5.2.1 Allmänt

I kapitel 4 har vi bl.a. framhållit att det studiemedelsbelopp som ställs till den studerandes förfogande under terminen bör vara så avvägt att han kan bedriva sina studier med framgång. Den studerande skall inte behöva vara beroende av ekonomiskt bistånd från någon annan eller av egna inkomster för att kunna studera.

Detta är således utgångspunkten för våra överväganden om det belopp som skall utgå via det studiesociala systemet.

5.2.2 En heterogen studerandegrupp

När det nuvarande studiemedelssystemet kom till för mer än 20 år sedan, omfattade det en relativt homogen grupp av studerande. Nära nog alla tillhörde de studievägar som i dag ryms inom högskolan. Det normala studiemålet var en fullständig utbildning - avlagd examen eller motsvarande - och de studerande var som regel tämligen unga. Utbildningen var i huvudsak koncentrerad till några få orter och efter studierna kunde flertalet räkna med att nå en god ekonomisk position.

Bl.a. dessa förhållanden påverkade utformningen av dagens studiemedelsystem.

Som vi kortfattat redovisat i kapitel 3 och utförligare belyst i vår rapport Studerandepopulation och arbetsmarknad, är den studerandepopulation som i dag omfattas av studiemedelssystemet betydligt mer heterogen.

Numera har även de som är 20 år och äldre i gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och folkhögskola rätt till studiemedel. De utgör i dag omkring en tredjedel av studiemedelstagarna.

En stor del av högskolans studerande deltar i s.k. enstaka kurser. Dessa studerande utgör omkring en tredjedel av högskolepopulationen, men de utnyttjar studiemedel i tämligen ringa utsträckning, säkerligen bl.a. därför att de ofta studerar på deltid.

Högskoleutbildning finns i dag på ett 40-tal orter.

Reglerna för rätt till inträde i högskolan har mjukats upp. Högskolan - där en majoritet nu är kvinnor - har bl.a. genom de nämnda förändringarna kommit att omfatta många fler äldre än tidigare. Omkring en tredjedel är 30 år eller äldre.

Det finns emellertid också - nu som tidigare - en heterogenitet i fråga om studievillkor för de studerande. Inom det gymnasiala skolsystemet får eleverna fria läromedel och skolmåltider; studiemedlen reduceras till följd här-

av. En del studerande kan bo i föräldrahemmet under studierna och få lägre kostnader för sitt uppehålle, andra kan ha betydande kostnader för t.ex. sin bostad. Svenska sparbanksföreningen redovisar studiekostnaderna för ett stort antal linjeutbildningar på olika orter (se kapitel 3 och bilaga 3). Av materialet framgår att det är en inte obetydlig spännvidd i de budgetar som tagits fram på denna väg. Det bör betonas att det främst är yngre, ensamstående högskolestuderande som budgetberäkningarna avser.

De tunga posterna för en studerandes uppehålle är kostnaderna för mat, bostad och studielitteratur. Skillnaderna härvidlag kan - som Svenska sparbanksföreningens material visar - vara betydande beroende på vad och var man studerar.

Till den nu lämnade redovisningen bör fogas att vissa studerande studerar med studiestöd endast någon termin eller något läsår medan andra utnyttjar det för många års studier, även på forskarutbildningsnivå; maximiantalet terminer med studiemedel är nu 22. Studiemedel utgör också en del, ehuru ringa sådan, av studiestödet till de yngre eleverna i gymnasieskolan m.fl. studievägar och inom det s.k. särskilda vuxenstudiestödet.

De skilda förhållanden som redovisats ovan har aktualiserat huruvida det statliga studiestödet skall differentieras eller ej efter sådana faktorer som de studerandes ålder och bostadsförhållanden. En promemoria (Ds U 1984: 13), Differentierade studiemedel, i denna riktning utarbetades år 1984 inom utbildningsdepartementet. Efter remissbehandling har den överlämnats till oss.

Vi återkommer i det följande till denna frågeställning.

5.2.3 Förmåner till studerande vid sidan av studiemedlen

Vid bedömningen av de medel som de studerande skall erhålla via det studiesociala stödet måste man beakta även de förmåner som därutöver utgår till studerande - både i deras egenskap av studerande och som medborgare i allmänhet.

Det finns egentligen, som framgår av kapitel 2, numera mycket få förmåner som tillkommer enbart studerandegruppen. Inom sjukförsäkringen har en särskild lösning skapats; vissa rabatter vid resa med statens järnvägar finns sedan länge; statsmedel anvisas för de studerandes hälsovård och motionsidrott liksom för deras kårlokaler. Tidigare utgick också särskilda bidrag till uppförande av studentbostäder.

I linje med utformningen av socialpolitiken i vårt land - vad som brukar kallas den generella välfärdspolitiken - har statsmakterna således på det hela taget avstått från att skapa särlosningar för de studerande vid sidan av det studiesociala systemet. De studerande omfattas i stället av de socialpolitiska systemen på samma villkor som andra medborgare. I vissa avseenden kan man t.o.m. säga att de studerande genom regelsystemens utformning blir särskilt gynnade av dem. Följande exempel kan anges.

Det bostadsbidrag till ungdomar under 29 år som kommer att utgå från och med år 1988 kommer praktiskt taget att komma enbart de studerande till del genom att studiemedel inte räknas som inkomst.

Genom motsvarande regel i fråga om bostadsbidrag till barnfamiljer blir de studerande bättre ställda än förvärvsarbetsande genom att studiemedel inte räknas som inkomst från den 1 januari 1988.

Studerande har som regel tillgång till plats i den kommunala barnomsorgen till lägre kostnad än en förvärvsarbete vid samma disponibla inkomst.

Skattesystemet innebär med sin nuvarande utformning att för studerande - liksom för alla icke-helårsarbetande - utgår schablon- och grundavdrag fullt ut, även om inkomsten intjänats under endast en del av kalenderåret.

Studerande som utnyttjar universitetsrestaurangerna gör det på samma subventionerade villkor som tillkommer högskolans anställda personal.

Vi återkommer i det följande till vilken vikt man skall fästa vid de särskilda förmånerna för studerandegruppen. Dessförinnan finns det emellertid skäl att behandla den fråga som reses i direktiven, nämligen om man från statsmakternas sida skall förskjuta insatserna från kontanta medel till olika serviceåtgärder ("naturalinjen").

1964 års studiemedelsreform innebar att de tidigare naturastipendierna avskaffades. Det var ett viktigt ställningstagande på väg bort från en naturalinje. De särskilda bidragen till studentbostäder har också avskaffats.

Det förhållandet att studerandepopulationen i dag är betydligt mer heterogen än tidigare, innebär enligt vår mening att det inte är rimligt att nu återgå till ett system som man lämnade för ett kvartssekel sedan. De särskilda insatser som i dag görs i form av anslag över statsbudgeten till de studerandes resor, hälsovård och motionsidrott samt den särskilda sjukpenningförsäkringen är dock fortfarande motiverade. De har också alla blivit föremål för ställningstaganden från statsmakternas sida under de senaste åren.

5.2.4 Disponibel inkomst för olika grupper

Vid bedömningen av totalbeloppets storlek har vi tagit del av det material rörande studiekostnader som bl.a. Svenska sparbanksföreningen och konsumentverket tagit fram, liksom de uppgifter som framgår av olika undersökningar om studiemedlens tillräcklighet (se kapitel 3). Vid en bedömning av totalbeloppets storlek finns det emellertid skäl att beakta även den disponibla inkomsten för andra grupper i samhället. Vi har insamlat uppgifter som avser *dels* förmåner som är fastställda av samhället och vilka avses täcka den enskildes samtliga utgifter, *dels* löner för vissa grupper av yrkesarbetande ungdomar, *dels* ock löner för vissa grupper högskoleutbildade.

Vi är medvetna om svårigheten att göra sådana jämförelser - bl.a. med hänsyn till heterogeniteten i studerandegruppen och problemet att jämföra utgiftsslagen hos olika grupper - men anser likväl att sådana jämförelser måste göras. De ersättningar som utgår till arbetslösa, socialbidragstagare samt förtids- och ålderspensionärer visar vad samhället anser vara rimliga belopp för dessa grupper att bestrida sina levnadsomkostnader med. De löner som utgår till yrkesarbetande ungdomar och högskoleutbildade är de faktiska medel dessa - efter skatt - disponerar för sin försörjning.

En utförlig redovisning av materialet ges i bilaga 4. Den kan sammanfattas i tabell 5.1 för ensamstående.

Tabell 5.1 visar bl.a. att en studerande - vid ett antagande om en tämligen normal hyra i studentbostad - med de beslut som fattats under år 1987 om förhöjt basbelopp och bostadsbidrag till ungdomar har en disponibel inkomst under terminstid som ligger mellan vad å ena sidan ålderspensionärer och socialbidragstagare får och å andra sidan yrkesverksamma ungdomar tjänar. Skulle den studerande ha andra inkomster kan han maximalt,

Tabell 5.1 Disponibel inkomst för ensamstående studiemedelstagare m.fl. grupper (per månad).

Kategori	Lön, ersättning	Bostadsbidrag	Totalt
<i>Studiemedelstagare</i>			
Våren 1987 ¹⁾	3 882	-	3 882
Våren 1988 ²⁾	3 947	320	4 267
Våren 1988 ³⁾	4 693	320	5 013
<i>Ålderspensionär</i> ⁴⁾	2 940	1 053	3 993
<i>Förtidspensionär</i> ⁴⁾	3 427	1 053	4 480
<i>Socialbidragstagare</i> ⁵⁾	2 450	1 200	3 650
<i>Arbetslösa</i>			
Bruttoinkomst lägst 9 592 kr.	5 200	-	5 200
Bruttoinkomst 7 000 kr.	4 100	-	4 100
<i>Yrkesverksamma ungdomar</i>	4 562-5 102	-	4 562-5 102
<i>Yrkesverksamma högskole- utbildade</i> ⁶⁾	5 350-7 000	-	5 350-7 000

Anm.

¹⁾ 145 % av basbeloppet 24 100 kr. Beräknat på nio månaders studietid.

²⁾ 145 % av basbeloppet 24 500 kr. Bostadsbidrag enligt beslut om bostadsstöd till ungdomar under 29 år (utgår från år 1988) vid hyra om 1 000 kr./månad. Beräknat på nio månaders studietid.

³⁾ Som ²⁾ jämte inkomst av förvärsarbete om 26 000 kr. (maximiinkomst för reducerat bostadsbidrag). Beräknat på tolv månader.

⁴⁾ Basbeloppet 24 500 kr. Hyra 1 200 kr./månad. Bostadstillägg enligt Stockholms regler.

⁵⁾ Socialbidragsnormer enligt Stockholms regler. Hyra 1 200 kr./månad.

⁶⁾ Disponibel inkomst. Hänsyn har tagits till att 4 % av inkomsten skulle betalas i studiemedelsavgift.

räknat för varje månad, komma upp till samma disponibla inkomst som de yrkesverksamma ungdomarna.

Tabell 5.2 visar motsvarande uppgifter för ensamstående med ett barn.

Mot bakgrund av de uppgifter som ges i tabellerna 5.1 och 5.2 kan följande jämförelser göras.

En studiemedelstagare med ett barn kommer, om han inte har några sidoinkomster, att disponera ungefär 2 200 kr. mer i månaden än en ensamstående studiemedelstagare utan barn men med bostadsbidrag (6 514 kr. mot 4 267 kr.). Exkl. barntillägg minskar skillnaden till ca 1 600 kr. Man kan jämföra dessa båda belopp med det ytterligare socialbidrag som utgår till en ensamstående med barn, nämligen i exemplet ca 1 200 kr. i månaden.

En annan jämförelse kan göras med utgångspunkt i tabell 5.2 mellan ensamstående, socialbidragstagare och yrkesverksamma med barn.

I förhållande till den som uppbär socialbidrag har studiemedelstagaren i alla kombinationer högre disponibel inkomst, alltså även exkl. barntillägget.

Tabell 5.2 Disponibel inkomst för ensamstående studiemedelstagare m.fl. grupper med ett barn (per månad).

Kategori	Lön, ersättning	Bostadsbidrag	Totalt inkl. barntillägg	Totalt exkl. barntillägg
<i>Studiemedelstagare</i>				
Våren 1987 ¹⁾	5 864	585	6 449	5 780
Våren 1988 ²⁾	5 929	585	6 514	5 834
Våren 1988 ³⁾	6 822	585	7 407	6 897
<i>Socialbidragstagare</i> ⁴⁾	3 691	1 200	4 891	
<i>Yrkesverksamma</i> ⁵⁾	6 425	50	6 475	

Anm.

¹⁾ 145 % av basbeloppet 24 100 kr. Hyra 1 200 kr./månad. Nio månaders studietid.

²⁾ 145 % av basbeloppet 24 500 kr. Hyra som ¹⁾. Nio månaders studietid.

³⁾ Som ²⁾ jämte inkomst av förvärvsarbete om 29 000 kr. Beräknat på tolv månader.

⁴⁾ Socialbidragsnormer enligt Stockholms regler. Hyra 1 200 kr./månad.

⁵⁾ Vårdbiträde. Hyra 1 200 kr./månad.

I förhållande till det yrkesverksamma vårdbiträdet är den disponibla inkomsten lika hög eller högre, om barntillägget inkluderas. Om barntillägget exkluderas blir den disponibla inkomsten högre endast om den studerande har sidoinkomster under året om minst ca 20 000 kr.

Orsaken till att studiemedelstagaren med barn kommer i ett så pass gynnsamt läge beror *dels* på att studiemedel inte räknas som inkomst vid prövning av bostadsbidrag, *dels* på att både underhållsbidrag/bidragsförskott och barntillägg utgår parallellt.

5.2.5 Differentiering av studiestödet

Som tidigare nämnts har utbildningsdepartementets promemoria om differentiering av studiestödet överlämnats till oss. I promemorian föreslogs en differentiering av totalbeloppets storlek främst efter boendeform och ålder. Remissbehandlingen visade på ett stort motstånd mot utformningen av förslagen. Det bör dock framhållas att förslagen syftade till att omfördela statens kostnader mellan olika studerandekategorier, varigenom vissa grupper avsågs få högre och andra lägre studiemedel än tidigare.

Dagens studiemedelssystem innehåller vissa regler om differentiering. Den som har barn under 16 år kan få ett barntillägg, som i sin helhet består av återbetalningsmedel. Extra studiemedel kan utgå efter särskild prövning till studerande med särskilda kostnader. Överstiger den studerandes inkomster visst belopp (på årsbasis f.n. ca 29 000 kr.), reduceras studiemedlen. Även behållen förmögenhet av viss omfattning påverkar studiemedelsbeloppet.

Det kan mot bakgrund av de skillnader i skilda avseenden som föreligger mellan olika studerande sägas föreligga skäl för en differentiering av det statliga studiestödet. Man kan emellertid knappast driva differentieringen längre än vad som nu skett utan att man får betala ett mycket högt administrativt pris härfor. På ett par punkter finns det snarare skäl att gå ifrån nuvarande differentieringsgrunder.

I ett viktigt avseende har statsmakterna för övrigt redan fattat ett beslut som tar hänsyn till skillnader i studiekostnader. Genom årets beslut om bostadsbidrag till ungdomar utjämnas bostadskostnaderna för dessa högst väsentligt. Som vi redan påpekat är det sannolikt också studerandegruppen som främst får fördel av denna reform. Det är dock en komplikation att studerande över 28 år inte omfattas av systemet; vi återkommer här till i avsnitt 5.2.6. Med ett bostadsstöd som tar hänsyn till den enskildes faktiska hyra får man en rimlig differentiering inom studiestödet.

Genom beslutet om bostadsbidrag ökar naturligtvis också den disponibla inkomsten för de studerande som får del av förmånen, i många fall högst betydligt.

En differentiering av studiestödet efter sådana faktorer som ålder, familjesituation och studieortens/-linjens kostnadsläge anser vi inte behövs.

Det sagda innebär att barntillägg inte längre bör utgå. Vi vill beträffande barntillägget framhålla att syftet med detta från början var tvåfaldigt: i ena fallet täcka kostnaderna för barnomsorg i hemmet för den studerande, i andra fallet räkna till underhållsbidrag för en studerande som var pliktig att betala sådant. Den jämförelse som gjorts i det föregående av den disponibla inkomsten för en studiemedelstagare, ett vårdbiträde och en socialbidragstagare, alla med ett barn, visar att även utan barntillägget får studiemedelstagaren en acceptabel disponibel inkomst.

Familjepolitiken har dessutom utvecklats i åtskilliga avseenden sedan 1960-talets mitt. Då fanns det t.ex. mycket få platser i kommunal barnomsorg; år 1991 skall alla studerande föräldrar ha rätt till plats på daghem eller i familjedaghem för sina förskolebarn. Även de familjeekonomiska förmånerna har byggts ut kraftigt sedan mitten på 1960-talet. Enligt vår mening saknas därför skäl för att inom studiemedelssystemet ha särskilda familjepolitiska förmåner. Om man bedömer en förbättring av barnfamiljernas ekonomiska läge vara önskvärd bör denna ske inom det familjepolitiska systemet och inte inom studiemedelssystemet.

Mot denna bakgrund bör det studiesociala systemets förmåner enbart avvägas med hänsyn till den enskilde studerandes egna ekonomiska förhållanden.

5.2.6 Bostadsbidrag till studerande över 28 år

Genom riksdagsbeslut våren 1987 har, som framgår av kapitel 2, ett särskilt bostadsbidrag införts för ungdomar under 29 år. Bidraget utgår för ensamstående med 80 % av bostadskostnaden i ett intervall om 600-1 700 kr. i månaden, och för makar/samboende med denna procentsats i intervallet 600-2 200 kr. Bidraget reduceras med 33 % av den del av inkomsten som överstiger 26 000 kr. för ensamstående och 36 000 kr. för makar/samboende; studiemedel räknas dock ej som inkomst. Både bidragsbelopp, hyresgränser och avtrappningsregler är anpassade till bostadsstödet för barnfamiljer.

Det nya systemet införs den 1 januari 1988 efter beslut av varje kommun.

Bostadsbidraget är av stor betydelse för de studerande. Ett automatiskt hänsynstagande sker till bostadskostnaderna, precis som för barnfamiljer samt ålders- och förtidspensionärer. Med hänsyn till avtrappningsreglernas utformning - bidraget upphör för den som har ca 55 000 kr. i årsinkomst - kan man beteckna bostadsbidraget till ungdomar som ett stöd främst för studerandegruppen.

En stor del av de studerande är dock äldre än 28 år och kommer inte att få del av den nya förmånen. Av dem som nu får studiemedel uppfyller ca 40 000 inte ålderskriteriet. Av dem tar dock ca 12 000 ut barntillägget och kan således söka bostadsbidrag till barnfamiljer. Härtill kommer studerande som har barn och f.n. inte söker barntillägg samt studerande som sammanlever med en förvärvsarbetsande och därmed sannolikt inte är berättigad till bidraget p.g.a. inkomstregeln. Även i övrigt är de antaganden som siffran 40 000 bygger på behäftade med stor osäkerhet. En rimlig uppskattning är därför 10 000-15 000 studerande. Man kan rimligen inte hävda att den som passerat åldersgränsen 29 år och studerar med statligt studiestöd skulle ha mindre behov att få en del av sin hyra täckt än sina yngre kamrater. Det är inte osannolikt att dessa något äldre studerande tvärtom ofta kan ha högre hyreskostnader.

Enligt vår mening bör därför den som beviljas statligt studiestöd få bostadsbidrag även efter det att han fyllt 29 år. Beviljande kommunal myndighet har härvid att kontrollera att studiestöd utgår till den sökande, vilket kräver kontakt med de studiesociala organen.

Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun bör följa den för ungdomsbostadsbidraget gällande. Det är enligt vår mening nödvändigt att de studiesociala förmånerna är likvärdiga oavsett på vilken ort studierna bedrivs. Bostadsbidraget är ett verkningsfullt stöd till de studerande; det är angeläget att det också tillkommer alla med statligt studiestöd oavsett bostadsort. För att garantera detta kan det vara nödvändigt med en lagstiftning.

I den allmänna debatten har man pekat på att den sammanlagda effekten av marginalskatteregler och reduktionsregler inom bostadsbidrags- och studiemedelssystemen kan leda till att den disponibla inkomsten sjunker vid en inkomstökning. Vi återkommer till denna fråga i följande avsnitt.

5.2.7 Prövning av studiestöd mot den studerandes egen ekonomi

Hänsynstagande till egen inkomst

Studerande som har inkomst eller förmögenhet som överstiger vissa s.k. fribelopp får reducerat eller inget studiemedel.

Som inkomst räknas alla former av intäkter med undantag av studiemedel, allmänt barnbidrag, förlängt barnbidrag, handikappersättning, bostadsbidrag, underhållsbidrag för barn och bidragsförskott. Med inkomst avses alltid bruttointkomster. Naturaförmåner, t.ex. fri bostad eller fri kost, räknas också som inkomst.

Vid ansökan om studiemedel skall den studerande ange beräknade inkomster för den termin eller de terminer som studiemedel söks för. Med termin förstås vid inkomstberäkningen kalenderhalvår. Studerande som söker studiemedel för en hösttermin skall alltså uppge den beräknade inkomsten för tiden 1 juli - 31 december. I ansökan för vårterminen uppges beräknad inkomst för tiden 1 januari - 30 juni.

Den 1 juli 1986 ändrades fribeloppsreglerna för egen inkomst. De nya reglerna innebär att olika fribeloppsgränser fastställts för första resp. andra kalenderhalvåret för dem som studerar på heltid under minst tre och en halv månad. Tabell 5.3 visar de tidigare resp. de nu gällande reglerna.

Tabell 5.3 Fribelopp per kalenderhalvår uttryckt i procent av basbeloppet.

Studietid, antal månader	Tidigare gällan- de regler	Regler fr.o.m. den 1 juli 1986	
		Första kalender- halvåret	Andra kalender- halvåret
5,0	45	40	55
4,5	55	50	70
4,0	65	60	70
3,5	75	70	80

De nya reglerna tar hänsyn till att större delen av de studerandes sommarinkomster normalt utbetalas under andra kalenderhalvåret.

Studiemedel beviljas för varje hel sammanhängande tidsperiod om 15 dagar för heltidsstuderande och om 30 dagar för deltidstuderande. Studiemedel reduceras för varje 15-dagarsperiod med en artondel av överskjutande inkomst.

Vid basbeloppet 24 500 får en heltidsstuderande som studerar 4,5 månader per termin tjäna 12 250 kr. första och 17 150 kr. andra kalenderhalvåret, dvs. totalt 29 400 kr. utan att studiemedlen reduceras. Vid överskjutande inkomst reduceras studiemedlen med 50 % därav.

Under höstterminen 1985 berördes ca 20 000 studerande av reduktionsreglerna mot egen inkomst och under vårterminen 1986 ca 10 000. Den sammanlagda minskningen av studiemedlen utgjorde 117 milj.kr. Som nämnts ovan infördes nya regler den 1 juli 1986, vilka bedöms leda till ett ökat utflöde av studiemedel med ca 20 milj.kr.

Antalet ansökningar som avslås p.g.a. reglerna om inkomst och/eller förmögenhet uppgick hösten 1985 till 875; ett fåtal beror på förmögenhetsreglerna.

Vi har övervägt frågan om egen inkomst skall inverka på rätten till studiemedel.

Som argument mot ett sådant hänsynstagande har anförts att det är en tillräcklig prövning att den studerande uppfyller meritkraven för rätt till studiestöd. Utvecklingen i socialförsäkringssystemen går också i riktning mot slopad inkomstprövning, ehuru en sådan finns kvar i bl.a. alla bostadsbidragssystem. Vidare har man pekat på att med det nya systemet för bostadsbidrag till ungdomar kan en inkomstökning för den studerande - utöver fribeloppet - leda till en minskning av den disponibla inkomsten. De administrativa insatserna skulle också minska.

Som argument för en fortsatt prövning av studiestödet mot den studerandes inkomst har anförts att studiestödets syfte är att ge den enskilde möjligheter att bedriva studier och att det bör avvägas så att sidoinkomster under terminstid inte skall behövas. Vidare finns det inte anledning att utöver en viss gräns uppmuntra till förvärvsarbete parallellt med studierna. Om man inte har någon inkomstprövning kan man räkna med att åtskilligt fler studerande anmäler sig till studier enbart för att få del av studiebidraget och övriga förmåner; redan i dag återkrävs obehörigt utbetalade studiemedel årligen från några tusen individer. Kostnaderna skulle därför sannolikt stiga vid ett avskaffande, särskilt vid en kraftig bidragshöjning. Det sagda gäl-

ler inte minst eftersom studiemedel beviljas utan föregående prövning till dem som påbörjar en utbildning.

Vid en samlad värdering av dessa argument har vi, främst av kostnadsskal, dragit slutsatsen att en prövning mot den enskildes egna inkomster bör ske även framdeles.

I dag räknas som nämnts alla former av intäkter som inkomst. Det är alltså frågan om ett annat inkomstbegrepp än det som används t.ex. vid återbetalning av studiestöd. Enligt direktiven har vi att särskilt överväga frågan om inkomstbegreppet. Det nuvarande innebär att kostnaderna för intäkternas förvärvande ej kan beaktas, vilket inte kan betraktas som rimligt. Vi föreslår därför att man övergår till samma inkomstbegrepp som gäller vid återbetalning.

Innebörden av vårt förslag är att fribeloppet kommer att höjas med ca 3 000 kr., dvs. motsvarande schablonavdraget för inkomst av tjänst.

Fördelningen av procentsatser på kalenderhalvår bör ske enligt de bestämmelser som gäller fr.o.m. den 1 juli 1986.

Av större vikt är emellertid frågan om reduktionsreglerna inom studiemedelssystemet för egen inkomst. F.n. minskas studiemedlen med 50 % av en heltidsstuderandes inkomstökning över fribeloppet. Som nämnts tidigare kan framdeles vid en inkomstökning de samlade effekterna av skatt, reducerat bostadsbidrag och reducerade studiemedel leda till att den disponibla inkomsten sjunker. Detta är inte rimligt och vi föreslår därför att reduktionsfaktorn minskas så att de totala marginaleffekterna ej kommer att överstiga 100 %. Detta uppnås om studiemedlen för en heltidsstuderande reduceras med ca 30 % av den inkomst som överstiger fribeloppsgränsen. Som en följd av denna ändring kommer den gräns då rätt till studiemedel helt upphör att höjas med ca 40 000 kr. om året till ca 120 000 kr.

För deltidss studerande föreligger inte motsvarande motiv och nuvarande reduktionsregler bör därför vara oförändrade.

Hänsynstagande till förmögenhet

Även behållen förmögenhet av viss storlek kan påverka studiemedlens storlek.

Med förmögenhet avses skattepliktig förmögenhet enligt lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt. Skulder får frånräknas tillgångarna. Alla tillgångar vid beskattningsårets utgång, dvs. den 31 december, skall tas med: kontanter, bankmedel, aktier, obligationer, fordringar, fastighet till taxeringsvärde etc. Värde av andel i oskiftat dödsbo medräknas endast om det är äldre än tre år. För aktier och obligationer gäller senaste börsvärde. Ar aktierna inte börsnoterade gäller värdet vid senaste taxeringen.

För sammanlevande äkta makar (eller därmed jämställda) beräknas den skattepliktiga förmögenheten var för sig. Om den ena makens skulder överstiger hans tillgångar får skillnaden avräknas på den andra makens förmögenhet. Detta innebär således att studerande som söker studiemedel från sina tillgångar får dra av dels egna avdragsgilla skulder, dels de av makens avdragsgilla skulder som denne inte kunnat utnyttja.

Förmögenhet som överstiger sex gånger basbeloppet (f.n. 147 000 kr.) reducerar studiemedlen med 1/45 av det överskjutande beloppet per 15-dagarsperiod, dvs. reduceringsfaktorn är 20 % för en heltidsstuderande.

Någon särskild statistik över antalet individer som får reducerade studiemedel p.g.a. förmögenhetsinnehav finns inte. Antalet som får helt avslag är dock litet.

Det bostadsbidrag som fr.o.m. år 1988 utgår till ungdomar under 29 år och som vi föreslagit skall utgå även till dem därutöver som har statligt studiestöd reduceras mot egen förmögenhet. Reglerna innebär att till den inkomst som läggs till grund för beräkningen av bostadsbidrag såväl till barnfamiljer som till hushåll utan barn skall läggas en femtedel av den förmögenhet som överstiger 90 000 kr. för ensamstående och sammanlagt 180 000 kr. för makar.

Värdet av förmögenheten bestäms på samma sätt som vid förmögenhetstaxeringen.

Vid ett fortsatt hänsynstagande till förmögenhet även inom studiemedelsystemet skulle denna faktor inverka för den studerande på tre olika sätt. Bostadsstödet reduceras enligt nyss angivna regler. Avkastning av förmögenhet (dvs. främst räntor) räknas som inkomst liksom förmögenhet över sex basbelopp. Med ett bibehållet hänsynstagande till förmögenhet kan utan tvekan effekterna för den enskilde upplevas som oskäligen. Det är enligt vår mening tillräckligt att förmögenheten kan påverka bostadsbidraget och att avkastningen räknas som inkomst och därmed kan inverka på studiestödet. Ett slopande av hänsynstagandet till förmögenhet har också små kostnadseffekter och leder till en viss förenklad administration.

Vi föreslår därför att behållen förmögenhet i sig ej skall påverka studiestödet.

5.2.8 Förslag om totalbeloppet m.m.

Heltidsstudier

Studiemedel utgick under mycket lång tid med 140 % av basbeloppet, efter 1982 har de höjts till 145 %. Genom beslut vid årets riksdag har *dels* basbeloppet höjts, *dels* ett särskilt bostadsbidrag för ungdomar under 29 år införts.

Sett över en längre tidsperiod har vissa utgifter, som väger tungt i en studerandes budget, ökat snabbare än den allmänna prisutvecklingen. Det ursprungliga värdet av studiemedlen kan därmed sägas ha minskat.

Enligt vår mening bör det belopp, som en studerande skall disponera fastställas med beaktande av *dels* de förmåner som av samhället fastlagts för pensionärer, arbetslösa och socialbidragstagare, *dels* de inkomster som förvärvsarbetsande ungdomar har. Det är också rimligt att en högskoleutbildad förvärvsarbetsande får en högre disponibel inkomst än vad han haft under studietiden.

Vid bedömningen av vilket totalbelopp som skall utgå måste man givetvis väga in det bostadsbidrag för ungdomar som riksdagen beslutat om och som kommer att utgå från år 1988. Vi har föreslagit att studerande med statligt studiestöd, oavsett åldern, skall få detta bidrag. Vi har vidare föreslagit en sänkning av reduktionsfaktorn mot egen inkomst i studiestödssystemet från hälften till 30 % och att egen förmögenhet i sig inte skall inverka på studiestödet.

Vi har inte heller ansett det rimligt att ta hänsyn till de särskilda förmåner som kommer de studerande till del. Det skulle inte vara möjligt utan betydande administrativa insatser.

Totalbeloppet för studiemedlen bör mot denna bakgrund fastläggas till 155 % av basbeloppet, dvs. f.n. 37 975 kr. om året. För den som får bostadsbidrag för ensamstående kan stödet bli maximalt 48 535 kr. Vi har, när vi kommit fram till totalbeloppet 155 %, också tagit hänsyn till att vi föreslagit att barntillägg inte längre skall finnas.

Vid ett genomförande av vårt förslag kommer de studerandes ekonomiska läge att successivt ha förbättrats jämfört med läget våren 1987. Den 1 juli 1987 höjdes studiemedlen med 64 kr. i månaden som en följd av ändrat basbelopp, den 1 januari 1988 införs bostadsbidrag för ungdom under 29 år, den 1 juli 1988 höjs totalbeloppet till 155 % av basbeloppet (dvs. med 272 kr. i månaden vid nio månaders läsår) och utgår bostadsbidraget även till studiestödstagare över 28 år.

Liksom i dag skall den studerande kunna avstå från att ta ut återbetalningsmedlen. I dag är det drygt 10 000 som avstår härifrån. Genom höjningen av studiebidraget, införandet av bostadsbidraget och höjningen av fribeleggsgränsen torde detta kunna bli vanligare. I varje fall borde man kunna räkna med att fler väljer att ta ut endast en del av de återbetalningspliktiga studiemedlen. Den studerande kan därmed hålla tillbaka sin skuldsättning.

Deltidsstudier

F.n. finns möjlighet att få studiemedel även vid deltidstudier (se avsnitt 3.9.2). Även om denna möjlighet endast utnyttjas av ca 3 500 studerande (höstterminen 1984), bör den finnas kvar. Totalbeloppet för deltidstuderande bör utgöra hälften av beloppet för heltidstuderande.

Extra studiemedel

Behovet av extra studiemedel provas med hänsyn till det ändamål extra studiemedel söks för och den ekonomiska situationen vid tiden för ansökan. Ekonomiprövningen är mer restriktiv än vad som gäller vid provning av ordinarie studiemedel. Det fordras att det föreligger behov av mer väsentlig ekonomisk förstärkning. Belopp som är mindre än 5 % av basbeloppet (1 225 kr. efter 1 juli 1987) betalas inte ut.

De extra studiemedlen utgör en ytterligare differentiering inom studiefinansieringssystemet. De används t.ex. för inköp av dyrare musikinstrument, för särskilda kostnader vid studier utomlands, för dubbel bosättning och för obligatoriska studieresor. Totalt utgår ca 19 milj.kr. till 2 800 studerande.

Enligt vår mening bör det även i det nya studiestödet finnas en möjlighet att efter provning i varje enskilt fall få extra studiemedel för ändamål av det slag som nyss nämnts. För att extra studiemedel skall utgå även framdeles skall krävas att de studerande har mer omfattande behov. Liksom nu skall detta stöd i sin helhet betalas tillbaka.

Vi vill redan nu nämna att vi i avsnitt 5.9.1 avser att behandla frågan om reduktion av studiestöd i vissa fall vid studier i utlandet.

Hänsynstagande till förmåner i form av fria läromedel och fria skolmåltider

Som framgår av kapitel 2 reduceras studiemedel om den studerande får fria läromedel och/eller fria skolmåltider. För studerande med fria läromedel reduceras studiemedlen med 7 % av basbeloppet vid heltidsstudier under nio månader. För studerande med fria måltider reduceras studiemedlen med 13 % vid heltidsstudier. Totalt ca 25 000 studerande i främst gymnasieskolan berörs av dessa reduktionsregler.

Vi anser att reduktionsreglerna bör vara kvar.

45-årsregeln

Studiemedel kan enligt nuvarande regler beviljas upp till 45 års ålder. Även därefter kan, om det finns särskilda skäl, studiemedel utgå. Som sådana särskilda skäl räknas t.ex. att ansökan avser kortare yrkesinriktade studier på gymnasial nivå eller studier som har betydelse för den fortsatta yrkesverksamheten. CSN tillämpar 45-årsregeln generöst och studiemedel kan i praktiken utgå för enstaka terminer till sökande upp till 55-årsåldern.

Skälen till att bibehålla en övre åldersgräns är att den enskilde skall ges en rimlig tid för återbetalning som enligt nuvarande system skall vara avslutad vid 65 års ålder. Vi föreslår nu att återbetalningen skall kunna fortsätta även efter 65 års ålder, vilket i och för sig skulle kunna göra det möjligt att anpassa den övre åldersgränsen för rätt till studiemedel till den 50-årsgräns som gäller för särskilt vuxenstudiestöd. Vi anser emellertid att nuvarande 45-årsgräns är en rimlig avvägning och att denna gräns bör kvarstå oförändrad.

5.3 Form för subventionering inom studiestödet

5.3.1 Allmänt

Inom studiemedelssystemet utgår huvuddelen av subventionerna på främst återbetalningssidan. Subventioneringen sker på olika sätt. Regleringstalet understiger de kostnader staten har för uppläning av återbetalningsmedlen. Vid ett avgiftsunderlag som understiger avgiftsgränsen (f.n. 3,5 gånger basbeloppet) beviljas uppskov, efter ansökan. Återbetalningarna börjar först efter två återbetalningsfria år och de avbryts efter 65 års ålder; i vissa fall avskrivs återstående skuld helt.

Som framgår av avsnitt 4.5 kan nuvärdet av statens kostnad år 1986 enligt långtidsutredningens huvudalternativ beräknas till 52 % av utbetalade studiemedel, varav 46 % faller på återbetalningsdelen och 6 % utgörs av studiebidraget.

Vi har övervägt i vilka former statens subventionering skall ske i ett framtida studiestödssystem. En utgångspunkt har därvid varit att i och med att en del av studiestödet utgörs av medel som skall betalas tillbaka måste också en del av subventionen motsvara den avdragsrätt för räntor som finns för andra lån. Skulle skattesystemet ändras härvidlag får frågan om konsekvenserna för återbetalningsmedlen behandlas i särskild ordning. I övrigt finns dock en betydande frihet att avväga subventioneringens form med hänsyn till vad som är mest ändamålsenligt.

De olika subventionsinslagen i dagens system bildar ett tämligen svåröverskådligt mönster, både för den enskilde och för statsmakterna. Systemets verkningar har varit svåra att förutse, kostnaderna oklara för statens del

och i hög grad påverkade av den samhällsekonomiska utvecklingen. Med visst fog kan man också hävda, att trots att subventionerna varit betydande har studiemedelssystemet i den allmänna debatten framställts som ogynnsamt för de enskilda. Svårigheten att överblicka systemets effekter torde ha bidragit till att skapa detta intryck.

Enligt vår mening bör man sträva efter en sådan utformning av studiefinansieringssystemet att dess villkor framgår klart för den enskilde redan vid studiernas början. Den enskildes beslutssituation bör därmed underlättas och rekryteringen till högre studier kunna främjas. Statsmakterna bör även på ett bättre sätt än hittills få ett grepp över kostnaderna; dessa bör i varje fall inte som hittills främst styras av inflationstakten.

Inom kommittén har vi mot denna bakgrund diskuterat subventioneringens form. Vi har därvid övervägt om det, liksom nu, skall finnas ett direkt bidrag och hur stort detta i så fall skall vara. Vi har övervägt om några ytterligare subventioner skall finnas inom återbetalningssystemet och om de skall utgå i form av en räntenedsättning och/eller avskrivning av lånen i vissa fall.

5.3.2 Bidrag under studietiden

Som framgår av kapitel 3 finns fortfarande en rädsla för skuldsättning framför allt hos studerande från socialgrupp III. Man kan därför med sannolikhet antaga att ett bidrag under studietiden - även om det inte utgår med 100 % - är mer rekryteringsfrämjande än andra former av subventioner. Skuldsättningen nedbringas genom bidragsgivningen och det totala återbetalningsbeloppet framstår inte som så påfallande stort att det avskräcker från att påbörja studier.

Att utge ett direkt bidrag under studietiden är även en klar markering från samhällets sida av att studier är någonting angeläget, något som är väl värt att uppmuntra. Ett bidrag tydliggör samhällets insatser.

5.3.3 Beskattat bidrag

I den allmänna debatten har framförts som ett alternativ att det direkta stödet skall utges i form av ett beskattat bidrag ("studielön"). Som motiv för den valda formen har angetts att man därmed får en automatisk anpassning till andra inkomster, varmed främst avses förvärvsinkomster. Nuvarande prövning mot egen inkomst och förmögenhet skulle därvid kunna slopas. I förslaget ingår även att kostnader för studielitteratur skulle vara avdragsgilla vid deklarationen.

Ett system med beskattat bidrag medför emellertid flera problem.

Nettovärdet av bidraget påverkas av både skatte- och bidragsregler. Om en studerande t.ex. har en inkomst som motsvarar nuvarande maximibelopp för fribelopp för studerande under 4,5 månader per termin (29 400 kr.) och om det beskattade bidraget är ett basbelopp, blir hans bruttoinkomst t.ex. så hög att rätt till bostadsbidrag föreligger enbart om hyran uppgår till lägst inemot 1 600 kr. i månaden. Förändras nämnda regelsystem får det effekter även på det studiesociala systemet. Möjligheterna att inom nämnda system ta hänsyn till studiestöden är givetvis inte alltid så stora.

Vidare leder ett system med beskattat bidrag till att alla studerande skall taxeras. Antalet individer vilkas deklarationer skall granskas torde också komma att öka. Därigenom och genom att ett nytt avdrag för studielittera-

tur förutsatts bli infört får förslaget snarast sägas stå i motsats till strävandena att förenkla taxeringen.

En annan fråga är hur ett beskattat bidrag skall behandlas i socialförsäkringssammanhang.

Av intresse torde därvid främst vara hur man skall se på ett sådant bidrag när det gäller tillgodoräknande av ATP-poäng och i sjuk- och föräldraförsäkringssammanhang. För sjukförsäkringen gäller att nuvarande särskilda regler för studerande måste göras om. Den princip som kännetecknar socialförsäkringssystemen är f.n. att ersättningar från dessa, vilka ersätter löneinkomster, är skattepliktiga och grundar förmåner från ATP, sjukförsäkring osv.

Vid ett tillgodoräknande uppkommer frågan huruvida staten skall betala lagstadgade socialavgifter. Någon socialavgift uttas dock inte på t.ex. sjuk- eller föräldraförsäkring. Socialavgiften får "betalas" av övriga förmånstagare. De olika socialavgifterna får med andra ord avvägas så att de täcker kostnaderna även till den del de härrör från dem som är sjuka, föräldralediga osv. Behandlas ett beskattat studiebidrag på enahanda sätt uppstår vissa kostnader, ehuru dessa är svåra att ange. De torde dock vara marginella.

5.3.4 Generell räntesubvention

Med generell räntesubvention avses att staten, som ställer återbetalningsmedlen till förfogande, inte tar ut den fulla kostnaden härför. Som anförts inledningsvis svarar denna form för en mycket stor del av subventionerna inom dagens system.

Under studietiden torde det viktigaste vara att den studerande tillförsäkras de medel som han behöver för att klara uppehållet under sina studier. Det är enligt dem som förespråkar räntesubventioner mindre betydelsefullt i vilken form som medlen subventioneras.

Däremot är det en trygghet för den enskilde att veta att man under återbetalningstiden inte tyngs av andra räntekostnader än de kostnader som följer av t.ex. penningvärdeutvecklingen.

Vid ett sådant system garanteras staten att få tillbaka de medel man utgett, men ej mera. Samtidigt kan häremot sägas att man genom en sådan metodik kan ge intryck av att statens kostnader är lägre än vad de i själva verket, realekonomiskt, är. Statens upplåningskostnad - och det allmänna ränteläget - kommer i en växande marknadsekonomi alltid på lång sikt att innehålla ett reellt element. Om realräntan antas vara noll procent, erhåller de studerande en subvention under återbetalningen och statens kostnader för studiestödet framstår som lägre än vad de egentligen är.

5.3.5 Avskrivning av studieskulder

I dagens studiesociala system finns vissa inslag av avskrivning. De är i princip av två slag: dels avskrivs återstående återbetalningsskyldighet vid dödsfall, efter 65 år och efter beslut av regeringen i vissa särskilda fall, dels finns vissa regler för avskrivning av studieskulder för den som ådragit sig en återbetalningsskyldighet vid studier både under och på högskolenivå.

Dessa avskrivningsregler har således ett socialt syfte. Kostnadsmässigt spelar de i dag en ringa roll. De kan heller inte helt undvaras framdeles.

I den allmänna debatten har även framförts tanken att man för att stimulera fullbordandet av en normal grundläggande högskoleutbildning (omfattande 120 poäng) skulle kunna medge en viss avskrivning av studieskulden. En sådan avskrivning kan liknas vid de examenspremier som diskuterades bl.a. när det nuvarande studiemedelssystemet infördes. Avsikten är att examinationsfrekvensen härigenom skall öka.

Flera invändningar kan riktas mot ett sådant förslag.

I kapitel 4 har vi bl.a. anfört att det studiesociala stödet måste stå i samklang med den övergripande utbildningspolitiken. Det vore helt stridande mot denna att i studiesocialt avseende behandla olika studievägar olika, att t.ex. låta en avskrivning komma läkare men inte sjuksköterskor till del eller civilingenjörer men inte forskollärare.

Dagens högskola innefattar vidare i helt annan utsträckning än tidigare möjligheter till fortbildning och vidareutbildning. De enstaka kurserna är ett uttryck härför. Även om många av dem som deltar i dessa inte studerar på heltid under flera år, bör man inte särbehandla dessa nya inslag i högskolan i studiesocialt avseende.

Härtill kommer att examensbegreppet som sådant vid de filosofiska fakulteterna inte är särskilt lämpligt att utgå från. Många studerande läser allmänna utbildningslinjer men andra komponerar ett eget studieprogram. Ett avskrivningssystem kan därför ej knytas till en från början vald linje.

Dagens arbetsmarknad ställer inte lika fixerade krav som gårdagens på fullföljd utbildning. Om ett avskrivningssystem infördes, kan en valsituation uppstå för den enskilde om han t.ex. skall ta ett erbjudet arbete eller slutföra studierna och få en viss avskrivning. Systemet kan därför i sämsta fall leda till en studietidsförlängning.

Från administrativa synpunkter kommer införande av en avskrivning givetvis att komplicera studiefinansieringssystemet.

Som ytterligare ett alternativ har påtalats att en avskrivning kan ges vid studier av viss längd, oavsett på vilken nivå studierna har skett. Syftet blir därmed att nedbringa skulden för den som genom en omfattande studieinsats under längre tid avstått från arbetsinkomst.

Mot detta alternativ kan anföras delvis samma invändningar. Det leder till en minskad återbetalningsskyldighet och kan i praktiken sägas innebära ett högre bidrag till studerande i vissa högskoleutbildningar och vissa vuxenstuderande, sannolikt främst dem som också bedrivit högskolestudier.

Liksom det nyss behandlade alternativet kommer skilda högskoleutbildningar att behandlas olika i studiesocialt avseende. Detta kan inte anses vara tillfredsställande. En fördel är dock att många vuxenstuderande skulle få del av avskrivningen.

5.3.6 Subventionernas form i andra statliga system

Samhället stöder på många olika sätt skilda grupper och verksamheter. Metoderna härför är många: genom generella eller inkomst-/behovsprövade bidrag, genom att tillhandahålla service, genom lån etc. När det gäller bidrag har utvecklingen gått från behovs- och inkomstprövade mot generella förmåner. Övergången från naturastipendier till studiemedel var ett exempel härpå. I dag är bostadsbidragen de enda mer omfattande förmånerna som är

inkomstprövade och socialbidrag den förmån som utges efter en behovsprövning.

Vad gäller olika statliga låneformer finns en tendens att dessa i mindre utsträckning än tidigare är subventionerade. I stället ges lån oftare på marknadsmässiga villkor; en garantiavgift tas ofta ut för att täcka eventuellt uppkommande förluster på lånen.

På ett område kvarstår dock en statlig subventionering av stor omfattning, nämligen beträffande bostadsfinansieringen. Även på detta område har dock de generella subventionerna minskat i betydelse under de senaste åren.

Allmänt sett kan man således konstatera att utvecklingen gått mot mer av generella bidrag och mindre av inkomst- och behovsprövade förmåner samt mot mer av marknadsmässighet inom olika statliga låneformer.

5.3.7 Överväganden

Det nuvarande studiemedelssystemet innehåller som framgår av det tidigare en subventionering främst vad avser återbetalningarna. Den tar sig flera olika uttryck: generell räntesubvention, återbetalningsfria år, uppskov och avskrivningar. Det direkta, synliga studiebidraget är av relativt ringa betydelse.

Enligt vår mening bör tyngdpunkten i ett nytt system, vad avser de generella subventionerna, av de skäl vi redovisat i avsnitt 5.3.2, förskjutas mot ett studiebidrag. Vi ser inga fördelar i att detta bidrag skulle beskattas; de olägenheter härmed som redovisats i avsnitt 5.3.3 är däremot påtagliga.

En subventionering av återbetalningsdelen inom studiestödet kommer att finnas även framdeles. Man kan rimligen inte behandla de återbetalningspliktiga medlen annorlunda än lån av vanligt slag. Det skulle te sig svårförståeligt för de berörda. Liksom sker i dagens system kan man dock beakta ränteavdragseffekten vid fastställandet av regleringstalet. Det är vår uppfattning att man så långt möjligt bör göra statens direkta bidragsgivning tydlig. Av det skälet avvisar vi att utöver vad som följer av en avdragsrätt föra in ytterligare generella räntesubventioner.

5.3.8 Förslag

Vi har i avsnitt 4.5 som vår mening uttalat att statens insatser inom studiefinansieringssystemet bör öka - jämfört med vad dagens system kostar vid en tillämpning av det alternativ i 1987 års långtidsutredning som ligger till grund för inriktningen av regeringens ekonomiska politik. I föregående avsnitt har vi uttalat att vi ser en förskjutning av tyngdpunkten i subventioneringen till att avse bidragsinslagen rimlig; ett uttryck härför är att vi föreslagit att bostadsbidraget till ungdomar skall utsträckas till äldre studerande med statligt studiestöd. Vi har även framhållit att man inte helt kan undvara de socialt motiverade avskrivningsreglerna i dagens system; vad gäller vissa vuxenstuderande bör de i stället byggas ut. Vi återkommer här till i avsnitt 5.5. Ett syfte med dessa förslag är att bryta tendensen mot en ständigt ökad skuldsättning.

En följd av ställningstagandet beträffande förskjutningen av subventioneringen är att denna bör reduceras inom återbetalningssystemet. Den ränta som tas ut bör avspegla statens kostnader för upplåningen, med beaktande av gällande avdragsrätt. Den bör fastställas av regeringen. Reglerna bör även utformas så att alla erlägger åtminstone någon återbetalning varje år

och att återbetalningarna börjar tidigare än nu; härmed kan återbetalningstiden förkortas.

Det direkta studiebidraget utgör f.n. 2 178 kr. för ett läsår om nio månader. Enligt vår mening bör det höjas väsentligt. Vid fastställandet av bidragsnivån har vi beaktat att en studerande utan barn kan erhålla bostadsbidrag med upp till 10 560 kr. om året. Med hänsyn härtill har vi funnit ett studiebidrag om 35 % av basbeloppet (dvs. f.n. 8 575 kr.) vara en rimlig avvägning. I återbetalningspliktiga studiemedel skulle därmed utgå högst 120 % av basbeloppet (mot f.n. ca 136 %), om ej extra studiemedel beviljas.

Vi föreslår således att bidraget uttrycks som en procentsats av basbeloppet för att bidraget skall bibehålla sitt relativa värde. Därmed undviker man en urholkning av det slag som skett. Tidigare har denna uppvägs av att övriga subventioner i systemet ökat; vårt förslag att koncentrera subventionerna mer till ett synligt bidrag och lyfta bort dem från återbetalningssystemet bör leda till att motsvarande utveckling ej kommer att ske.

Det totala bidraget kommer därmed - beroende på den studerandes hyreskostnader - att variera mellan 8 575 kr. och 19 135 kr. om året av ett totalbelopp som i sin tur ligger mellan 37 975 kr. och 48 535 kr. om året. I förhållande till dagens läge innebär det för alla studerande minst ungefär en fyrdubbling av det direkta bidraget, för flertalet en ännu större ökning och för en del en åtta-niodubbling. Dessa senare effekter är en följd av det införda bostadsbidraget för ungdomar (och studerande).

Vid deltidsstudier utgår för närvarande studiebidrag med 1 089 kr. för ett års studier. Med vårt förslag kommer det totala bidraget - med samma beroende av den studerandes hyreskostnader som vid heltidsstudier (dvs. en inkomst av 26 000 kr.) - att bli 4 288 kr. och 14 848 kr. Totalbeloppet kommer att variera mellan 18 998 kr. och 29 557 kr.

Vi har i det föregående föreslagit en sänkning av reduktionsfaktorn vid prövning mot egen inkomst och avskaffande av hänsynstagandet till behållen förmögenhet. Detta leder bl.a. till att studiemedel kan erhållas vid väsentligt högre inkomst än i dag (upp mot ca 120 000 kr. om året mot ca 85 000 kr. i dag). Man kan knappast hävda att man vid dessa inkomstnivåer behöver ett bidrag för att börja studera. Reduktionsreglerna bör därför utformas så att reduktionen först avser bidraget och därefter återbetalningsmedlen. Då upphör bidraget vid ca 60 000 kr. vid heltidsstudier.

5.4 Återbetalning

5.4.1 Allmänt

I det följande återges kortfattat de bestämmelser som anger de nu gällande reglerna beträffande återbetalning av studieskulder.

För en mer ingående beskrivning av återbetalningssystemet hänvisas till kapitel 2 samt till den av oss utgivna rapporten (Ds U 1986:15) Makeprövning vid återbetalning av studiemedel.

Återbetalningen börjar normalt när två kalenderår gått sedan man senast fick studiemedel och återbetalningstiden bestäms första året man skall betala studiemedelsavgift (första avgiftsåret).

För beräkningen gäller följande regler:

- * för den som är 36 år eller yngre under första avgiftsåret pågår återbetalningstiden t.o.m. 50 års ålder,
- * för den som är mellan 36 och 51 år när återbetalningen börjar skall skulden vara betald inom 15 år,
- * för den som är 51 år eller äldre när återbetalningen börjar skall skulden vara betald under det år man fyller 65 år.

Som ett undantag från dessa regler gäller:

- * den som har en liten studieskuld får kortare återbetalningstid eftersom avgiften under det första avgiftsåret skall vara minst en tiondel av basbeloppet (2 410 kr. under år 1987).

Skulden räknas varje år upp med hjälp av ett s.k. regleringstal. Detta tal är f.n. maximerat till 1,042 genom ett av regeringen fastställt garantital. Regleringstalet kan understiga garantitalet 1,042 om konsumentprisindex under ett år ökar med mindre än 4,2 %. Detta har hittills skett endast för år 1986. Skulden vid årsskiftet multipliceras med regleringstalet. Kostnaden för skulden blir alltså 4,2 % per år om regleringstalet är 1,042.

Avgiften under det första avgiftsåret beräknas på följande sätt:

$$\text{Avgift} = \frac{\text{Skuld 31 december föregående år}}{\text{Antal avgiftsår}}$$

Det finns möjligheter att få uppskov. Uppskov skall sökas och beviljas för den som är bosatt i Sverige om avgiftsunderlaget underskrider avgiftsgränsen (3,5 x basbeloppet).

5.4.2 Problem med nuvarande återbetalningssystem

Antalet återbetalningsskyldiga fortsätter att öka i det nuvarande studiemedelssystemet. Ökningen beror på att nya studiemedelstagare ständigt tillkommer medan antalet låntagare som slutbetalar sin skuld är betydligt färre på grund av den långa återbetalningstiden.

Som framgår av kapitel 3 är det de små skulderna som dominerar kraftigt. Nästan 75 % av alla studiemedelstagare har t.ex. skulder understigande 50 000 kr. I gruppen som ännu inte börjat betala är andelen lägre (ca 60 %).

Drygt 75 000 personer har skulder över 100 000 kr. Det motsvarar ca 9 % av alla studiemedelstagare. Bland dem som ännu inte börjat betala är motsvarande andel 13 %.

Tendensen till högre skulder bland dem som nu studerar eller nyligen avslutat sina studier är tydlig. Man bör även beakta att många i gruppen icke avgiftsskyldiga ännu inte avslutat sina studier och att deras skulder därför kommer att öka ytterligare.

Av vår redovisning i kapitel 3 framgår även att av de årliga avgifterna är det de relativt låga avgifterna under 3 000 kr. som dominerar kraftigt; 70 % av de avgiftsskyldiga har en årlig avgift understigande 3 000 kr. Antalet individer med årliga avgifter över 10 000 kr. är endast ca 1 500. Ca 5 % av de avgiftsskyldiga har avgifter över 5 000 kr.

För dem som har studiemedelsskulder över 100 000 kr. blir givetvis återbetalningen betungande. Inkomstutvecklingen har varit olika för olika grupper av högskoleutbildade samtidigt som vi i dag har många nya grupper studiemedelstagare. Man kan i dag inte som tidigare utgå från att man nästan

alltid får en hög inkomst genom att man genomgår en lång eftergymnasial utbildning.

Man kan alltså konstatera, att för en stor majoritet av dem som nu har lån och befinner sig i återbetalningssystemet bör återbetalningen av studiemedel inte innebära någon större ekonomisk uppoffring.

Samtidigt får man inte bortse från att det nuvarande systemet på sikt kan komma att skapa allt större problem för låntagarna vid återbetalningen. Om man gör tankeexperimentet att återbetalningsreglerna förblir oförändrade under lång tid framöver och att bidragsdelen fortsätter att urholkas eller låses på nuvarande nivå kommer studieskulden att öka framdeles. I dag har den som genomgår en treårig eftergymnasial utbildning - och som skaffar sig studieskulder enbart på högskolenivå - en samlad skuld på över 100 000 kr. när återbetalningen börjar. För dem som har studieskulder från gymnasial nivå (motsvarande) och dessutom genomgår en högskoleutbildning kommer studieskulder på mellan 150 000 och 200 000 kr. att vara vanliga om några år. Detsamma gäller för dem som genomgår enbart längre eftergymnasiala utbildningar.

En hel del av dem som har eller i framtiden kommer att få stora studieskulder har inte några större problem att betala tillbaka sina skulder. Det är individer som har relativt höga begynnelselöner efter genomgången utbildning och vilkas löneutveckling får betecknas som god.

Det nuvarande studiemedelssystemet omfattar emellertid även dem som efter genomgången utbildning har relativt låga begynnelselöner och är verkssamma inom yrken där karriärmöjligheterna är begränsade. Härtill kommer att återbetalningsbördan kan vara betungande för många äldre studerande på grund av den relativt sett korta återbetalningstiden.

Enligt vår mening är det största problemet på återbetalningssidan att åtskilliga med relativt låga inkomster har stora skulder och höga årliga avgifter. Den årliga avgift som nu debiteras den avgiftsskyldige är helt enkelt dåligt anpassad till den återbetalningsskyldiges inkomst.

Den som arbetar som t.ex. sjuksköterska, bibliotekarie eller förskollärare och startar sin yrkesverksamhet med en årlig återbetalningsavgift på 5 000 eller 6 000 kr. eller rent av ännu mer befinner sig utan tvivel i en ekonomiskt pressad situation. Det framgår bl.a. av den studiemedelsdiskussion som förekommit och av de opinionsyttringar som vi fått ta del av samt av det material vi tagit fram under utredningsarbetets gång.

5.4.3 Minskad skuldsättning

Som nyss redovisats är utvecklingen mot högre skulder och därmed högre årliga avgifter påtaglig. Särskilt gäller detta äldre studerande som fått studiemedel för sin utbildning på både gymnasieskole- och högskolenivå.

Studiemedelssystemet har i dag flera skyddsmekanismer för att hindra att den årliga belastningen blir alltför hög; reglerna om uppskov är det främsta uttrycket härför och under de senaste åren har ca 14 % av de återbetalningsskyldiga begärt och fått uppskov. Skulle makeprövningen avskaffas kan denna andel, som framgår av vår rapport Makeprövning vid återbetalning av studiemedel, komma att öka påtagligt.

Det förslag vi lagt fram i avsnitt 5.3 om höjda studiebidrag och bostadsbidrag till studerande över 28 år innebär att tendensen mot ständigt ökad skuldsättning (i fast penningvärde) upphör. I avsnitt 5.5 kommer vi vidare

att ta upp de regler om avskrivning av studieskuld som i dag finns för vissa vuxenstuderande. Därutöver anser vi det nödvändigt att ta upp utformningen av återbetalningssystemet som sådant.

5.4.4 Inkomstrelaterat återbetalningssystem

I det nu gällande återbetalningssystemet bestäms det första årets avgift genom att den totala skulden divideras med det antal år som låntagaren har kvar fram till 50-årsåldern. Detta var tänkt att utgöra normalfallet när det nuvarande återbetalningssystemet infördes. Genom att en majoritet av låntagarna har relativt låga skulder bestäms emellertid avgiften det första året för de flesta med hänsyn tagen till kompletteringsregeln, som innebär att avgiften det första året måste uppgå till minst 1/10 av basbeloppet. Därmed denna regel inte träder i kraft erhåller alla låntagare i en årskull nu i princip lika stora subventioner oavsett om de är i behov av subventionerna eller ej, förutsatt att låntagarna inte är berättigade till uppskov. Den som har en liten skuld efter avslutad utbildning får nu förmånen att betala tillbaka skulden under lika lång tid som den som har en stor skuld. Om man bortser från uppskofsreglerna har subventionsgraden inget samband med skuldens storlek eller den enskildes återbetalningsförmåga.

Med utgångspunkt i bl.a. den problembild som skisserats ovan anser vi, att det nuvarande återbetalningssystemet bör ersättas med ett system, i vilket man låter den årliga återbetalningen stå i relation till den avgiftsskyldiges inkomst. Därmed kommer den årliga återbetalningen att variera för individer med lika stor skuld i utgångsläget. Återbetalningstiden blir längre för en del, kortare för andra.

Alternativa lösningar på återbetalningssidan kan vara att man som i det nuvarande systemet utgår från en på förhand fastställd återbetalningstid men generellt förlänger denna. En sådan lösning medför att de årliga återbetalningarna blir mindre och den statliga subventionen (kostnaden) högre med den metod att beräkna statens kostnader som vi har använt.

Man kan även tänka sig att man kombinerar ett system med en på förhand fastställd återbetalningstid under vilken skulden skall återbetalas med en spärregel (procentregel) som innebär att ingen skall behöva återbetala mer än en viss procent av sin inkomst. Den årliga, faktiska återbetalningen sker då med det lägsta beloppet i de båda parallellt löpande systemen. Om - i ett sådant system - den återbetalningsskyldige skall ansöka om att få återbetala sina skulder enligt procentlinjen om denna är fördelaktigare, kan man kanske räkna med att åtskilliga avstår från att ansöka härom. Erfarenheterna från det nuvarande uppskovsförfarandet talar härför. Om återbetalningen automatiskt skall ske enligt det system som alltid är mest fördelaktigt för den enskilde blir resultatet i många fall en förlängning av återbetalningstiden med ökad subvention som följd.

Vi avvisar tanken på en generell förlängning av återbetalningstiden och anser för vår del att återbetalningssystemet bör vara så administrativt enkelt och så lättförståeligt som möjligt för låntagarna och att en enda återbetalningsmetod (procentsats på inkomsten) är att föredra.

Vi förordar att ett inkomstrelaterat återbetalningssystem införs.

Återbetalningen av studiemedel sker genom att den återbetalningsskyldige varje år betalar en viss procent av sin inkomst. Denna återbetalning motsvarar alltså den årliga avgift som finns i det nuvarande återbetalningssystemet. Systemet är överskådligt för den enskilde som själv kan beräkna

vilken avgift som skall inbetalas. Systemet är dessutom relativt lätt att administrera.

Enligt vår uppfattning löser ett inkomstrelaterat återbetalningssystem det problem som kommer att bli allt större i framtiden i det nuvarande återbetalningssystemet - nämligen att individer med relativt låga inkomster och mindre gynnsamma karriärmöjligheter samtidigt debiteras höga årliga avgifter.

Vår utgångspunkt är att studieskulden är en skuld som i normalfallet skall återbetalas i sin helhet. Återbetalningssystemet skall inte vara så konstruerat att grupper av låntagare redan på förhand kan räkna med att aldrig behöva betala tillbaka sin skuld eller få en stor del av skulden efterskänkt. Det betyder att återbetalningarna i framtiden skall kunna ske även efter 65 år som är slutpunkten i dagens system. Vidare bör återbetalningarna påbörjas tidigare än i dag. Nuvarande regler om avskrivning vid dödsfall bör bibehållas. Även i andra fall bör en möjlighet till avskrivning kunna stå öppen, nämligen när synnerliga skäl föreligger.

Studieskulden i ett inkomstrelaterat återbetalningssystem är - liksom nu - personlig. Det är inte frågan om någon solidarisk betalning inom kollektivet. Varje låntagare betalar själv tillbaka sin egen studieskuld. Ingen skall behöva betala tillbaka någon annans studieskuld.

I ett inkomstrelaterat återbetalningssystem fyller en avgiftsgräns ingen funktion. Enligt vår mening skall samtliga avgiftsskyldiga varje år betala tillbaka någon del av sin skuld oavsett inkomstens storlek. Ett minimibelopp vid återbetalningen bör därför införas oavsett inkomst. Uppskov eller anstånd med återbetalningen blir i princip inte aktuell i ett inkomstrelaterat återbetalningssystem.

Om alla avgiftsskyldiga oavsett inkomstens storlek skall återbetala någon del av sin studieskuld finns det inte anledning att ha kvar prövning mot makes inkomst i ett nytt system. Prövning mot makes inkomst är därför inte motiverad i ett inkomstrelaterat återbetalningssystem.

Ett inkomstrelaterat återbetalningssystem gynnar alltså - i jämförelse med nuvarande system - låntagare som har relativt låga löner (men kommer över nuvarande avgiftsgräns) och höga skulder. Dessa får betala tillbaka sin studieskuld under längre tid och med mindre årliga avgifter än i det nuvarande systemet. Snabbare återbetalning än i dagens system blir det för dem som har låga eller relativt måttliga skulder och höga inkomster. Dessa låntagare betalar i dag tillbaka sina skulder under åren fram till 50 år (tänkt normalfall), trots att de skulle kunna återbetala snabbare utan större ekonomiska uppoffringar. De som i dag ligger under avgiftsgränsen blir också återbetalningsskyldiga enligt vår modell, dock med förhållandevis låga belopp.

De invändningar som kan riktas mot ett inkomstrelaterat återbetalningssystem är närmast av principiell natur: sambandet mellan skuldens storlek och det årliga återbetalningsbeloppet försvagas. Ingen kan med ett inkomstrelaterat återbetalningssystem på förhand säga när skulden är återbetald. I viss mån kan den enskildes inkomst vara en följd av att vederbörande frivilligt minskar sin arbetsinsats. Man undviker dock den ordning som finns i nuvarande system genom att man kan hålla sin inkomst under avgiftsgränsen och på så sätt helt slippa betala tillbaka. Det är ett problem som accentueras vid slopad makeprövning i dagens system.

Marginal effekter kan uppstå i vissa fall; man får betala en högre avgift när lönen ökar. Marginal effekterna i ett inkomstrelaterat återbetalningssystem torde dock bli mindre än vad de är i det nuvarande systemet.

I ett inkomstrelaterat återbetalningssystem skall det självfallet - liksom i det nuvarande - finnas möjlighet att frivilligt återbetala sina studieskulder liksom möjlighet att under ett år betala in mer än vad man egentligen behöver.

Sammanfattningsvis innebär införandet av ett inkomstrelaterat återbetalningssystem följande.

- * Den årliga avgiften anpassas till den enskildes inkomst.
- * Prövning mot makes inkomst behövs inte.
- * Återbetalningstiden kommer att variera; öka för en del, minska för andra.
- * Avgift kommer att erläggas av alla återbetalningsskyldiga.
- * Administrationen borde bli enklare med hänsyn till att uppskovsmöjligheterna i princip bortfaller.

5.4.5 Olika inkomstbegrepp

Allmänt

I en inkomstrelaterad återbetalning av studieskulder finns ett samband mellan den enskildes inkomst och den årliga återbetalningsavgiften. Valet av inkomstbegrepp påverkar således den årliga återbetalningens storlek.

Vissa principiella utgångspunkter bör kunna anges för inkomstbegreppet.

Inkomstbegreppet bör

- vara så adekvat som möjligt och spegla den enskildes ekonomiska situation under det år eller i så nära anslutning som möjligt till det år då återbetalningen sker,
- vara definierbart, preciserat och avgränsat; (det skall inte råda något tvivel om vilket inkomstbegrepp och vilket belopp som avses),
- vara lätt att inhämta och kontrollera,
- helst ansluta till något redan existerande inkomstbegrepp.

Vi har övervägt vilket inkomstbegrepp som är mest ändamålsenligt att använda.

Sjukpenninggrundande inkomst

Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) är enligt 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring den årliga inkomst i pengar eller naturaförmåner, i form av kost, bostad eller bil, som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete). Som inkomst av anställning räknas dock inte ersättning från en arbetsgivare som är bosatt utomlands eller en utländsk juridisk person, om arbetet har utförts i arbetsgivarens verksamhet utom riket. Den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs av försäkringskassan.

Vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst bortses från sådan inkomst av anställning och annat förvärvsarbete som överstiger sju och en halv gånger basbeloppet.

Beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten skall, där förhållandena inte är kända för försäkringskassan, grundas på de upplysningar som kassan kan inhämta av den försäkrade eller dennes arbetsgivare eller som kan framgå av den uppskattning, som vid taxering gjorts av den försäkrades inkomst. Inkomst av arbete för egen räkning får ej beräknas högre än som motsvarar skälig avlönning för liknande arbete för annans räkning. Om inkomsten helt eller delvis utgörs av naturaförmåner i form av kost och bostad, skall dessa förmåner uppskattas efter de regler som tillämpas vid beräkning av preliminär skatt.

De två karaktäristiska dragen i SGI är således att SGI mäter framtida inkomst och att den mäter enbart inkomst av förvärvsarbete.

Den främsta fördelen med att använda sig av SGI som inkomstbegrepp är att inkomstuppgiften är så aktuell som en sådan över huvud taget kan bli. Den är också rimligt långsiktig genom att SGI avser den förväntade inkomsten under den närmaste 12-månadersperioden. Därigenom fångar den upp och utjämnar säsongsmässiga eller andra förutsebara kortsiktiga fluktuationer i inkomsten. SGI har vidare vissa administrativa fördelar genom att den redan finns tillgänglig för alla i yrkesverksam ålder över 16 år.

De inkomster som räknas in i SGI är alltså i huvudsak de som i samband med taxering hänförs till inkomst av tjänst samt delar av vad som redovisas som inkomst av rörelse och jordbruksfastighet. Dessa inkomstslag dominerar visserligen bland de inkomster som tas upp till beskattning. De inkomstslag som inte ingår i SGI - inkomst av kapital, annan fastighet och tillfällig förvärvsverksamhet - kan emellertid ha betydande vikt för dem som har sådana andra inkomster.

I tabell 5.4 visas en bearbetning av riksrevisionsverkets taxeringsstatistiska undersökning taxeringsåret 1985.

Tabell 5.4 Inkomsttagare och medelinkomster avseende taxeringsåret 1985 (inkomståret 1984). Uppdelning av bruttoinkomst på inkomstslag.

Inkomstslag	Antal 1000-tal	Andel %	Medelinkomst kr.
Totalt	6 520	99	76 761
av tjänst	6 257	95	73 509
av kapital	2 687	41	5 628
av annan fastighet	1 165	18	2 722
av tillfällig förvärvsverksamhet	158	2	25 292
av jordbruksfastighet	263	4	18 247
av rörelse	270	4	46 927

Källa: Riksrevisionsverkets taxeringsstatistiska undersökning taxeringsåret 1985 (inkomståret 1984). Statistiska meddelanden O14 SM 8602.

Av tabell 5.4 framgår att 41 % av alla inkomsttagare hade inkomst av kapital, 18 % av annan fastighet och 2 % av tillfällig förvärvsverksamhet. Dessa inkomstkällor ingår alltså inte i SGI.

Skillnaderna är därvid stora mellan olika medborgargrupper. För många löntagare är arbetsinkomsten det helt dominerande inkomstslaget. För andra grupper däremot svarar andra inkomster för en betydande del av den totalt disponibla inkomsten, även om man bortser från icke skattepliktiga transfereringar. Pensionsinkomster inräknas inte i SGI.

En förutsättning för att inkomst av eget förvärvsarbete skall beaktas är att den uppgår till minst 6 000 kr. per år och är stadigvarande eller regelbundet återkommande. Retroaktivt utbetalade lönebelopp beaktas inte.

Vidare fastställs SGI inte till högre belopp än vad som svarar mot 7,5 gånger det basbelopp som gäller vid årets början.

Slutligen gäller att för dem som har inkomster av arbete för egen räkning får SGI inte beräknas högre än vad som svarar mot en skälig avlönning för en anställd som utför liknande arbete. Denna begränsning gäller dem som arbetar som jordbrukare eller egna företagare i övrigt. Å andra sidan kan SGI beräknas efter samma grunder under ett företags uppbyggnadsskede, trots att den taxerade inkomsten då kan vara väsentligt lägre. Även därefter bortser man från en onormalt lågt taxerad inkomst som hänför sig till ett enstaka år.

Till bilden hör även att den registrerade sjukpenninggrundande inkomsten erfarenhetsmässigt är ganska osäker. Vissa undersökningar tyder på att underskattningar är mycket vanliga, även när det gäller i och för sig registrerade inkomstslag.

Det är knappast ändamålsenligt att använda SGI som enda underlag för att konstruera ett inkomstbegrepp, som skulle kunna användas vid en inkomstrelaterad återbetalning av studiemedel.

En av de stora fördelarna med SGI är dess aktualitet. Olika utredningar har undersökt möjligheterna att den enskilde själv skulle kunna komplettera uppgifterna i SGI med uppgifter som nu inte ingår i SGI, t.ex. pensionsinkomster, inkomst av kapital, annan fastighet, tillfällig förvärvsverksamhet. Ätminstone beträffande den senare inkomstkällan ligger det i sakens natur att den är omöjlig att uppge på förhand.

Det skulle enligt vår mening vara förenat med oöverstigliga administrativa och kontrollmässiga problem om den enskilde skulle åläggas att "aktualisera" sin egen SGI med avseende på pensionsinkomster, inkomst av kapital etc.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera, att varken SGI eller en kompletterad SGI kan användas som inkomstbegrepp vid en inkomstrelaterad återbetalning av studiemedel.

Inkomstbegrepp inom beskattningen

Mot bakgrund av vad som framförts beträffande SGI är det enligt vår mening rimligt att bygga upp en inkomstrelaterad återbetalning kring något av de inkomstbegrepp som används inom beskattningen.

På skatteområdet lägger samhället ner omfattande resurser att nå en formellt och materiellt riktig värdering av de olika inkomster som medborgar-

na disponerar. Knappast på något annat område är heller arbetet lika inriktat på att successivt undanröja brister i de värderingsmetoder som används. Från kvalitativa utgångspunkter är därför inkomstuppgifter som hämtas från beskattningen de bästa som kan erhållas, trots de brister som även dessa uppgifter inte sällan har.

Taxeringen bygger på en inkomstberäkning netto inom ett antal skilda *inkomstslag* - inkomst av tjänst, rörelse, jordbruksfastighet, annan fastighet, kapital och tillfällig förvärvsverksamhet. Nettot under varje sådant inkomstslag (eller - om det finns flera förvärvskällor under samma inkomstslag - nettot inom varje förvärvskälla) summeras i den mån det är positivt till vad som kallas *sammanräknad inkomst*. När därefter underskotten i de förvärvskällor som har ett negativt netto har dragits av får man det som kallas *sammanräknad nettoinkomst*. Sedan även *övriga allmänna avdrag* och eventuella *förlustavdrag* hänförliga till tidigare beskattningsår har räknats från erhålles den *taxerade inkomsten*. Den statligt taxerade inkomsten minskas med grundavdrag fr.o.m. 1988 års taxering. Den statligt taxerade inkomsten kan vidare i vissa fall för den som fått folkpension minskas med ett extra avdrag. Samma möjlighet föreligger för den som haft merutgifter till följd av sjukdom eller olycksfall. Den taxerade inkomsten minus grundavdraget och det extra avdraget utgör *den beskattningsbara inkomsten*. Detsamma gäller ifråga om beräkning av den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomsten. Grundavdraget är vid 1988 års taxering 9 000 kr. och därefter 10 000 kr.

Schematiskt kan sammanställningen för den statliga inkomstskatt som gäller fr.o.m. taxeringsåret 1988 (inkomståret 1987) beskrivas enligt följande.

Inkomst av tjänst

- + inkomst av kapital
- + inkomst av annan fastighet än jordbruksfastighet
- + inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet
- + inkomst av jordbruksfastighet
- + inkomst av rörelse
- = sammanräknad inkomst
- underskott av en- eller tvåfamiljsfastighet
- övriga underskott i förvärvskälla
- = sammanräknad nettoinkomst
- övriga allmänna avdrag
- förlustavdrag
- = taxerad inkomst
- extra avdrag
- grundavdrag
- = statligt beskattningsbar inkomst

Val av inkomstbegrepp

Skillnaden mellan de olika inkomstbegrepp som framkommer som ett resultat av taxeringen beror på i vilken omfattning som olika slags avdrag tillåts inverka på den inkomst som man mäter. Det bör emellertid observeras att redan på den lägsta nivån - de skilda inkomstslagen - redovisas inkomsten netto. Det innebär att sådana utgifter eller omkostnader som inte överstiger intäkterna i samma förvärvskälla alltid slår igenom i den registrerade inkomsten, oavsett vilket inkomstmått man väljer. Diskussionen om i vilken mån som avdrag av olika slag bör få påverka inkomstbegreppet kommer alltså att gälla bara den del av avdragen som överstiger intäkterna i samma förvärvskälla samt sådana avdrag som redovisas fristående från de olika inkomstslagen.

Om man vill använda beskattningens inkomstmått även inom ett inkomstrelaterat återbetalningssystem är man av administrativa skäl bunden till den gruppering av skilda inkomstslag som är gjord inom beskattningen. Man kan inte skilja ut ränteavdrag utan bara underskottsavdrag. Underkänner man underskottsavdrag i de delar de härrör från en typ av utgifter inom ett inkomstslag måste man även underkänna underskottsavdrag i övrigt som härrör från samma inkomstslag. Det innebär enligt vår uppfattning att underskottsavdrag från inkomstslagen annan fastighet och kapital inte i någon del bör få avräknas från underlaget.

Underskott kan vidare uppkomma under inkomstslaget tillfällig förvärvsverksamhet. Det handlar då som regel om realisationsförluster. Dessa motsvaras i sin tur som regel inte av någon utgift under inkomståret. Tvärtom är det snarare så att den skattskyldige har tillfört en inkomst. Förlusten består i att denna inkomst inte har varit tillräckligt stor för att kompensera en ursprunglig utgift som har gjorts något tidigare år, inte sällan ganska långt tillbaka i tiden. Förlusten har därför inte i sig minskat den enskildes disponibla inkomst för inkomståret.

Enligt vår mening bör den inkomst som skall ligga till grund för återbetalningen inte få påverkas av underskott av en- eller tvåfamiljsfastighet eller övriga underskott i förvärvskälla. Vårt inkomstbegrepp blir således identiskt med det nu gällande inkomstbegreppet vid fastställandet av avgiftsunderlag.

Den taxerade inkomsten påverkas av ytterligare ett antal allmänna avdrag av sinsemellan något olika typ och syfte. I redovisningen av uppgifterna från taxeringen hålls de samman under gemensam rubrik - övriga allmänna avdrag. Av administrativa skäl kan man alltså inte heller här välja fritt mellan om vissa av dem bör få påverka underlaget och andra inte. Man får välja mellan att ha med dem alla eller att inte ha dem med alls. I det senare fallet finns dock alltid möjligheten att låta någon eller några av dem ersättas av uppgifter från annat håll eller av generella schabloner.

Frågan om de övriga allmänna avdragen bör få avräknas i sin helhet bestäms av hur man ställer sig till den grupp av avdrag som främst har karaktären av frivilliga inkomstdispositioner som av skilda skäl ges en förmånlig skattemässig behandling.

Avdragsrätten för premier för pensionsförsäkringar har ursprungligen kommit till för att stimulera till ett ökat pensionssparande.

Avdragen för periodiskt understöd m.m. är en mycket heterogen grupp: dels får avdrag göras med utbetalat belopp, dock högst 3 000 kr. per barn, på grundval av underhållsskyldighet gentemot barn i tidigare äktenskap (motsvarande), dels får avdrag göras med obegränsade belopp för s.k. legala understöd. I denna grupp ingår bl.a. fastställt underhåll till tidigare maka, understöd till tidigare anställd samt understöd som utgör livränta eller liknande ersättning vid förvärv av egendom. Egendomslivräntor är avdragsgilla för förvärvaren inte bara i den del de motsvarar ränta på kapitalet, utan även i den del de motsvarar amorteringar på kapitaldelen. För säljaren är de löpande livränteinkomsterna skattepliktiga, men konstruktionen ger honom möjligheter att undvika en annars utfallande realisationsvinstbeskattning.

Det inkomstbegrepp som finns angivet i den nu gällande studiestödslagen utgår från den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten. Avdrag för underskott av en- eller tvåfamiljsfastighet och övriga underskott i förvärvskälla vid taxeringen läggs till den taxerade inkomsten.

Enligt vår mening är det mest ändamålsenligt att detta inkomstbegrepp används även framdeles i ett nytt inkomstrelaterat återbetalningssystem. Det innebär att hänsyn tas till övriga allmänna avdrag som består av bl.a. inbetalda premier för pensionsförsäkringar samt underhållsbidrag till barn och periodiskt understöd. Hänsyn tas även till förlustavdrag som kan utnyttjas av den som t.ex. har rörelse om avdragen ett år är större än inkomsterna. Mellanskillnaden kan då under kommande år användas för att minska den taxerade inkomsten.

Sammanfattningsvis föreslår vi således att det inkomstbegrepp som används i dag, nämligen taxerad inkomst med tillägg för underskott av en- eller tvåfamiljsfastighet och övriga underskott i förvärvskälla, skall tillämpas även framdeles.

5.4.6 Räntans storlek

Som vi tidigare framhållit bör tyngdpunkten i subventionerna i studiemedelssystemet förskjutas från återbetalningen till tilldelningen. Vi har således i 5.3.8 föreslagit en kraftig höjning och en indexreglering av studiebidraget. En stor del av subventioneringen i dagens system sker genom att det s.k. regleringstalet är maximerat till 4,2 %. Enligt vår mening bör en högre grad av marknadsanpassning eftersträvas. Räntan bör därför knytas till statens kostnad för upplåningen; vi återkommer mer utförligt till denna fråga i avsnitt 5.6.

Det nuvarande regleringstalet är bestämt bl.a. med hänsyn till gällande regler om avdragsrätt för lån. Som vi framhållit i 5.3.1 måste ett motsvarande hänsynstagande ske även framdeles. Vi förordar därför att återbetalningsmedlen beläggs med en ränta som motsvarar hälften av statens upplåningskostnad.

Skulle skattesystemets avdragsregler ändras får statsmakterna i särskild ordning pröva om och på vad sätt en sådan ändring skall påverka reglerna i studiemedelssystemet.

5.4.7 Återbetalningstidens längd, minimiavgift m.m.

Huvudprincipen enligt vårt förslag är att den avgiftsskyldige skall återbetala hela sin skuld. Återbetalningstiden kan variera men kan, med den procentsats vi kommer att föreslå, beräknas bli i genomsnitt kortare än i dag.

Återbetalningarna bör också påbörjas tidigare än i dag, nämligen det år som infaller sex månader efter den tidsperiod för vilken studiemedel senast uppburits.

I de fall en studerande uppburit nya studiemedel skall dessa sammanläggas med tidigare lån. Någon ny återbetalningsfri tid skall inte finnas efter de nya studiernas slut. Detta förhållande gäller för övrigt också i dag.

I vissa undantagsfall är det tänkbart att skulden i sin helhet inte är återbetald när pensionsåldern inträder. F.n. avskrivs studieskulder som inte hunnit betalas före 66 års ålder. Med hänsyn till att vi förordar ett inkomstbegrepp som innebär att den enskilde kan minska sin taxerade inkomst genom att omfördela inkomsterna från den yrkesverksamma perioden till framtiden via t.ex. pensionsförsäkringar, finns det enligt vår uppfattning ingen anledning att i ett nytt inkomstrelaterat återbetalningssystem avskryva återstående skuldbelopp vid just 66 års ålder. Vi har även beaktat att pensionärskollektivet, med här aktuellt tidsperspektiv, som helhet kommer att

ha betydligt bättre inkomster än dagens pensionärer. ATP- systemet är t.ex. helt utbyggt.

De allra flesta individer har någon form av kontinuitet i sina inkomster. I regel ökar inkomsterna något år för år. De olika ersättningarna inom socialförsäkringssystemet syftar till att förhindra alltför drastiska fluktuationer i disponibel inkomst mellan olika år. Inkomster av kapital och inkomster av tillfällig förvärvsverksamhet kan visserligen variera mellan olika år men dessa inkomstslag torde inte spela någon större roll för den alldeles övervägande majoriteten av studiemedelstagare. I den mån den enskildes inkomster under debiteringsåret har förändrats i negativ riktning och sjunkit extremt mycket i förhållande till inkomsten under det år som bestämmer avgiften bör man kunna ta hänsyn härtill och göra individuella bedömningar.

Taxeringen fastställs den 30 oktober taxeringsåret (dvs. året efter det att inkomst intjänades). Skattemyndigheterna har tillgång till de olika inkomstuppgifterna i slutet av taxeringsåret. För närvarande har CSN inte rätt att få del av dessa uppgifter för att debitera avgifter. CSN får i stället del av sammanställningar som länsstyrelserna gör. Dessa sammanställningar kommer nu CSN tillhanda kring månadsskiftet februari/mars året efter taxeringsåret.

Det nya förenklade taxeringsförfarandet medför emellertid att den alldeles övervägande delen av deklarationerna har hunnit slutbehandlats av taxeringsmyndigheterna senast i juni månad taxeringsåret. Tekniskt och administrativt torde det inte vara några svårigheter för CSN att debitera avgifter i ett inkomstrelaterat återbetalningssystem fr.o.m. året efter taxeringsåret.

Vi har föreslagit att återbetalningarna skall påbörjas tidigare än i dag. Om man använder sig av ett inkomstbegrepp inom taxeringen kan avgift betalas tidigast det andra året efter inkomståret. Ett inkomstbegrepp inom taxeringen bör därför kompletteras med införande av en minimiavgift. En sådan ordning innebär att man kan debitera avgift redan året efter det att utbildningen avslutats. Alla återbetalningsskyldiga bör årligen betala tillbaka 3 % av basbeloppet. Med ett basbelopp om 24 100 kr. skulle det innebära en avgift på 723 kr. En sådan avgift kan i första hand beräknas komma att betalas av de återbetalningsskyldiga under de två första åren efter studiernas avslutning; av bilaga 5 framgår att även en måttlig avgift påverkar skuldens storlek. Det är givetvis inte heller betydelselöst för kostnaderna med en avgift av detta slag.

5.4.8 Förslag om procentsats

Storleken på den återbetalningsskyldiges årliga avgift kommer att bero på dels vilket inkomstbegrepp som används (dvs. avgiftsunderlaget), dels med vilken procentsats uttaget skall ske.

Vi har tidigare förordat att det nuvarande inkomstbegreppet i studiestöds-lagen (taxerad inkomst plus avdrag för underskott i förvärvskälla) används.

Ett inkomstrelaterat återbetalningssystem kan utformas på något olika sätt beträffande procentsatsen.

En möjlighet är att man använder sig av en fast procentsats. Det innebär att alla återbetalningsskyldiga betalar X procent av sin inkomst i årlig avgift.

En annan möjlighet är att man låter procentsatsen öka med tiden, t.ex. med en halv eller en enhet vart femte år. Belastningen på låntagaren ökar då under återbetalningstidens längd.

En tredje möjlighet är att procentsatsen stiger med ökande skuld. Den som har en liten skuld återbetalar sina studieskulder efter en lägre procentsats; den som har en stor skuld betalar tillbaka efter en högre procentsats.

En fjärde möjlighet är att man låter procentsatsen stiga med inkomsten. Ju högre inkomst man har, desto högre blir den procentsats med vilken man återbetalar sin skuld.

Den enklaste modellen är självfallet den där alla betalar tillbaka sin skuld med samma procentsats. En sådan modell är mera överskådlig för den enskilde och enklare att informera om. Vi förordar därför en sådan modell.

I bilaga 5 redovisas beräkningar avseende ett inkomstrelaterat återbetalningssystem. Beräkningarna omfattar både historiskt material och konstruerade framtida förhållanden vad avser skuldens storlek, återbetalningstidens längd och den årliga avgiftens storlek. Jämförelser görs med nu gällande system.

I beräkningarna visas vilket resultat olika procentsatser (3, 4 resp. 4,5 % av inkomsten) får vad avser den årliga avgiftens storlek samt återbetalningstidens längd. Vi har haft två grundläggande ambitioner beträffande återbetalningen: dels att förskjuta de statliga subventionerna från återbetalningen till tilldelningen, dels att se till att den årliga avgiften står i rimlig relation till den avgiftsskyldiges inkomst och inte upplevs som alltför betungande. Våra beräkningar visar att 4-procentalternativet kan förena dessa strävanden. Vi förordar därför, att den årliga avgiften bestäms till 4 % av den återbetalningsskyldiges inkomst. CSN bör få besluta om vid vilka tillfällen under året som avgift skall erläggas.

De nuvarande återbetalningsreglerna är i vissa avseenden alltför stelbent utformade. Enligt vår uppfattning bör det därför vara möjligt för CSN att omedelbart kunna återkräva hela studieskulden med ränta av den som inte fullföljer återbetalningarna på föreskrivet sätt. Vi anser också att CSN bör ha möjlighet att ingå avtal med de återbetalningsskyldiga som önskar fullfölja återbetalningen men som inte klarar av detta fullt ut enligt de nuvarande reglerna. I dessa senare fall bör räntan överstiga statens utlåningsränta med två procentenheter.

5.4.9 Avgränsning av återbetalningsskyldiga

En inkomstrelaterad återbetalning måste bygga på det faktum att det finns taxeringsuppgifter tillgängliga för den återbetalningsskyldige. Alla individer som har studieskulder är emellertid inte deklarationsskyldiga.

För närvarande gäller att självdeklaration skall lämnas av den som

- * varit bosatt i Sverige under hela 1986 och tjänat 6 000 kr. eller mer. För makar gäller gränsen 6 000 kr. för deras sammanlagda inkomster,
- * varit bosatt i Sverige endast en del av året och haft en inkomst på 100 kr. eller mer,
- * betalat sjömansskatt under 1986 och haft inkomst i land (t.ex. sjukpenning eller bankräntor) på sammanlagt minst 100 kr.,

- * själv eller tillsammans med make och/eller hemmavarande barn under 18 år hade skattepliktiga förmögenhetstillgångar på mer än 400 000 kr. den 31 december 1986. (Sådana tillgångar är t.ex. pengar på banken eller kontanter, aktier, obligationer, fastigheter, fordringar, bil, båt och smycken.),
- * själv eller tillsammans med make eller någon annan äger fastighet, t.ex. radhus eller fritidshus,
- * fått anmaning att lämna deklaration.

Huvudprincipen är alltså att den årliga avgiften betalas som en procentsats på inkomsten. För detta krävs att det finns taxeringsuppgifter tillgängliga.

Deklaration avges inte av den som betalar sjömansskatt i Sverige. Sjömansskatten dras nämligen direkt på hans lön av redaren eller av entreprenör som redaren anlitar. Motsvarigheten till taxerad inkomst före avdrag för underskott i förvärvskälla är enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt beskattningsbar inkomst före jämkning för underskott i förvärvskälla.

Några svårigheter att från sjömansskattekontoret få inkomstuppgifter torde inte föreligga. För den som är bosatt i Sverige föreslår vi därför att inkomster som han har betalat svensk sjömansskatt för skall jämföras med deklarationsskyldiga inkomster.

Den som stadigvarande är bosatt utomlands beskattas som regel inte i Sverige. Någon skyldighet att deklarerat i Sverige föreligger heller inte normalt sett. Enligt de nu gällande återbetalningsreglerna skall den som är bosatt utomlands betala sin fastställda avgift. Någon möjlighet till uppskov föreligger vanligen inte heller för utomlands boende.

Den som är bosatt utomlands bör inte omfattas av ett inkomstrelaterat återbetalningssystem. För utomlands bosatta föreslås årliga återbetalningar av sådan storlek att hela skulden är återbetald inom 20 år. Lågst skall dock avgiften utgöra 10 % av basbeloppet.

5.4.10 Lindring av återbetalningsskyldigheten

Nedsättning av årsbeloppet

I det nuvarande återbetalningssystemet finns särskilda regler för nedsättning eller uppskov med avgiften för ett visst år. Sådana regler bör finnas kvar även i ett system med inkomstrelaterad återbetalning. Den som påbörjat sin återbetalning och som därefter ånyo börjar studera med statligt studentstöd bör även framdeles regelmässigt få anstånd med återbetalningen, även vad gäller minimiavgiften.

Med tanke på att den årliga avgiften fastställs med utgångspunkt i den senast kända taxeringen, bör det finnas en möjlighet till nedsättning om inkomsten i avsevärd grad minskat, t.ex. på grund av minskad arbetsomfattning, arbetslöshet eller liknande orsak.

Enligt vår uppfattning kan det därutöver inträffa oförutsedda händelser som individen inte rå över och som tillfälligt starkt nedsätter betalningsförmågan. Även i sådana fall bör undantagsvis nedsättning eller anstånd kunna beviljas. Vi vill i detta sammanhang dock understryka att andra skulder vid sidan av studieskulder eller höga levnadsomkostnader inte är

sådana omständigheter som skall tillmätas betydelse när det gäller att bedöma den enskildes återbetalningsförmåga.

Avskrivning av studieskuld

I dagens studiemedelssystem kan den återbetalningsskyldige helt eller delvis befrias från en återstående betalningsskyldighet om hans betalningsförmåga bedöms som nedsatt p.g.a. långvarig sjukdom eller annan jämförlig orsak.

Även i det av oss föreslagna återbetalningssystemet kan det finnas skäl att behålla vissa möjligheter att avskriva en studieskuld helt eller delvis. Ett sådant skäl kan vara just nedsatt betalningsförmåga p.g.a. sjukdom eller handikapp som leder till långvarig arbetsoförmåga. Betalningsförmågan kan dock inte anses vara nedsatt om den återbetalningsskyldige har en sjuk- eller förtidspension eller någon annan ersättning som motsvarar en normal inkomst.

En handikappad studerande som p.g.a. handikappet får sin studietid förlängd, bör ha möjlighet att i efterhand få den del av studieskulden som belöper sig på sådan "mertid" avskriven. Sådana avskrivningsfall bör kunna avgöras av CSN efter individuell prövning.

Slutligen kan det i enstaka undantagsfall finnas speciella omständigheter i samband med förekomsten av en studieskuld som gör att det kan vara motiverat att helt eller delvis befria någon individ från en återbetalningsskyldighet. Som exempel kan nämnas det fall att en studerande p.g.a. en skada eller sjukdom som uppkommit under studietiden inte kan fullfölja eller i arbetslivet utnyttja den utbildning för vilken han ådragit sig en betydande studieskuld. I sådana fall kan den studerande tvingas skuldsätta sig för en kompletterande utbildning, vilket bör kunna motivera en avskrivning av delar av den totala skulden. En studerande som redan under studietiden blir sjukpensionerad, får kanske en så låg pension att det även i ett inkomstrelaterat system kan vara rimligt att befria vederbörande från viss återbetalningsskyldighet. Ett annat skäl för avskrivning kan vara att en studerande har blivit utsatt för brottslig handling och på grund härav aldrig kunnat utnyttja beviljade studiemedel.

5.5 Studerande under högskolenivå

5.5.1 Allmänt

Omkring en tredjedel av dem som uppbär studiemedel är i dag studerande äldre än 20 år i gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning och folkhögskola. Det rör sig om ca 50 000 individer under ett år. Vidare finns det inmot 30 000 studerande som får särskilt vuxenutbildningsstöd, främst för studier på grundskole- och gymnasieskolenivå och ca 1 200 studerande som erhåller särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. Och slutligen tar ca 6 000 yngre studerande i gymnasieskolan återbetalningspliktiga studiemedel.

En betydande del av studiemedlen betalas således ut till dem som bedriver studier på en nivå under högskolan.

Den utbyggnad av vuxenutbildningen som inleddes under 1960-talet har medfört att många äldre, som inte gick igenom gymnasieskolan i ungdomsåren, har fått möjlighet att studera vidare. Antalet äldre deltagare i komvux och folkhögskolan liksom i gymnasieskolan är betydande. Huvuddelen

av dessa har dock ett begränsat studiemål och många, inom t.ex. komvux, läser på deltid.

Det finns emellertid ett stort antal som heltidsstuderar; de nyss nämnda talen belyser detta.

Genom beslut år 1975 infördes bl.a. det s.k. särskilda vuxenstudiestödet (SVUX) för att underlätta studiefinansieringen inom vuxenutbildningen. Syftet var att de som i vuxen ålder genomgick gymnasial utbildning inte skulle ha stora skulder inför eventuella högskolestudier. Stöden har dock ej kommit att byggas ut i den omfattning som förutsattes av den kommitté som föreslog inrättandet av stöden. En del av de medel som uppkommer genom den särskilda vuxenutbildningsavgiften används även för andra ändamål än studiestöd. Antalet särskilda vuxenstudiestöd (helår) är f.n. ca 15 000. Det exakta antalet är svårt att fastställa eftersom det särskilda vuxenstudiestödet är differentierat. Som nämnts ovan får ca 30 000 individer del av stödet under ett år. SVUX, som utgår efter en prövning av den enskildes behov, kommer endast en mindre del av de vuxenstuderande till del (många uppfyller f.ö. inte heller de grundläggande kriterierna om tidigare yrkesverksamhet). För dem står studiemedlen till buds.

Det går inte med säkerhet att säga hur många av dem som får studiemedel på gymnasial nivå som fortsätter på högskolenivå. Någon sådan statistik finns inte. En undersökning som gjorts av studiemedelsnämnden i Stockholm för vår räkning avseende grundskolestuderande inom komvux tydde inte på att det var särskilt många inom denna kategori som tog studiemedel för ett stort antal terminer. Det kan dock diskuteras om undersökningen är representativ för situationen i landet i övrigt. Av dem som under ett läsår har studiemedel på gymnasial nivå kan man uppskatta att ca 10 000 inom några år tar studiemedel även för högskolestudier. De brev som kommit oss till del tyder också på att det finns inte så få individer som har studiemedel på mer än ett stadium.

Även om det således inte går att med någon exakthet fastslå antalet, står det dock klart att det är många som haft att förlita sig till studiemedlen både på gymnasialt stadium (i vissa fall inkluderande grundskola) och på högskolenivå. Risken är då betydande att dessa individer ådrar sig en stor återbetalningsskyldighet.

Återbetalningssystemets konstruktion är också sådan att äldre studerande får högre avgifter, även om skyddsregler mot alltför korta återbetalningstider införts. I den mån den aktuella gruppen inte hamnar i yrken med höga inkomster, kan den årliga avgiften bli mycket betungande.

Ytterligare en faktor bör uppmärksammas. Reglerna om rätt till studiemedel är i tidsavseende generösa - 10 terminer inom komvux och övriga utbildningar på gymnasial nivå och 12 inom högskolan. På den lägre nivån är det inte heller möjligt att ha samma meritprövningssystem som i högskolan. Det finns därför studerande som genom att gå från en studieväg till en annan, ådrar sig en mycket stor återbetalningsskyldighet utan att studierna lett till resultat i form av en yrkesutbildning (motsvarande).

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att det finns åtskilliga problem med studiestödet för gruppen äldre studerande i gymnasieskolan m.fl. skolformer.

5.5.2 Avskrivning av studieskulder på grund av vuxenstudier

Man har på olika sätt försökt lösa problemet med den omfattande återbetalningsskyldigheten för vissa vuxenstuderande. De särskilda vuxenstudiestöden (SVUX och SVUXA) är naturligtvis de mest verkningsfulla stöden som kan hålla tillbaka skuldsättningen för vuxna.

Vuxenstudier är ett skäl för avskrivning av studieskulder. Reglerna förutsätter ett ansökningsförfarande. Den sökande skall vara minst 20 år, ha deltagit i statlig eller kommunal vuxenutbildning eller folkhögskoleutbildning. Till vuxenutbildning i detta sammanhang räknas även grundskolans högstadium men inte ungdomsgymnasiet. Den sökande skall dessutom ha uppburit återbetalningspliktiga studiemedel i minst fyra terminer för eftergymnasial utbildning. Det krävs vidare att den gymnasiala utbildningen skall ha varit nödvändig för inträde till den eftergymnasiala utbildningen. Den sökande skall dessutom ha varit yrkesverksam i minst fyra år före den eftergymnasiala utbildningens början och det bör slutligen med hänsyn tagen till den sökandes ekonomiska förhållanden vara skäligt att avskrivning beviljas.

Högst 1 900 kr. för varje kurs som den sökande har haft återbetalningspliktiga studiemedel kan skrivas av. Det finns också ett maximibelopp, 5 700 kr., som avskrivning kan ske med. Avskrivningen får heller inte uppgå till mer än hälften av det belopp som har utgått för den gymnasiala utbildningen. Reglerna, liksom beloppen, är oförändrade sedan år 1973.

År 1983 var det 566 individer som fick avskrivning av sina studieskulder med totalt 1,6 milj.kr. och år 1984 var det 169 individer som fick avskrivning av sina skulder med totalt 0,6 milj.kr. Nedgången år 1984 beror enbart på vissa administrativa åtgärder. Under år 1986 har redan fler än 1 000 ärenden angående avskrivning på grund av vuxenstudier behandlats. En del av dessa ärenden hör rätteligen hemma under åren 1984 och 1985.

Den som vill ha avskrivning måste själv ansöka om detta. Information om avskrivningsmöjligheterna finns i CSN:s broschyrer om studiemedel. Hur stor populationen är som har rätt till avskrivning till följd av tidigare studier i vuxen ålder är obekant.

5.5.3 Överväganden

Det har varit ett uttalat mål för den studiesociala politiken att en studerande inte skall behöva ådra sig en omfattande återbetalningsskyldighet för studier på gymnasial nivå. Studiehjälpens konstruktion, SVUX och avskrivningsreglerna är alla uttryck härför. Som framgått av det tidigare kan man dock räkna med att det är åtskilliga som har en stor skuld redan när de börjar högskolestudierna.

Enligt vår uppfattning är det angeläget att komma till rätta med detta problem. Skilda metoder kan användas för att bättre än i dagens läge åstadkomma att äldre högskolestuderande inte behöver ta på sig en alltför omfattande återbetalningsskyldighet för studier under högskolenivå.

Ett verkningsfullt sätt att drastiskt minska detta problem vore att låta SVUX utgå till alla behöriga sökande. Detta skulle dock dels redan i nuläget medföra mycket stora kostnader, dels i sig sannolikt påverka val mellan heltids- och deltidsstudier på det gymnasiala stadiet och därmed ytterligare höja kostnaderna. Vi har inte heller i uppdrag att behandla studiefinansieringen inom vuxenutbildningen. Ur den synvinkel som vi har att se på stu-

diefinansieringen i sin helhet anser vi dock att en utökning av antalet särskilda vuxenstudiestöd är angelägen. Speciellt gäller detta på grundskolenivån. Den utökning av SVUX-stöden som beslutats i år skall också i första hand avse studerande på denna nivå.

Ett annat sätt att nedbringa skuldsättningen för studier på gymnasial nivå (motsvarande) vore att inom studiefinansieringssystemet låta bidraget variera med utbildningens nivå (grundskola, gymnasieskola, högskola). Om man emellertid främst har i tankarna att minska den årliga, kommande belastningen för dem som studerar på alla nivåer (eller två) i vuxen ålder, blir differentierade bidrag onödigt kostsamma. Merparten av de studerande fortsätter inte med högskolestudier och deras återbetalningsskyldighet blir därmed ej så betungande. Vi förordar därför inte ett på detta sätt differentierat bidrag.

En ytterligare metod är att under vissa premisser skriva av en del av den skuld som den studerande dragit på sig under studierna på grundskole- och gymnasienivå. Detta är som nämnts möjligt redan i dag, men de nuvarande reglerna är enligt vår mening inte tillräckligt verkningsfulla; det maximala beloppet 5 700 kr. har t.o.m. varit oförändrat i nästan tjugo år. Enligt vår mening bör de nuvarande reglerna göras mer generösa.

Den årliga avgiften blir som nämnts i vissa fall mycket betungande för äldre studerande. Detta sammanhänger inte bara med det totala återbetalningsbeloppet utan beror även på det begränsade antalet återbetalningsår. Den konstruktion av återbetalningssystemet som vi föreslagit i avsnitt 5.4, innebär en automatisk anpassning av den årliga avgiften till inkomsten. I förhållande till dagens situation innebär det fördelar även för många äldre studerande.

Som nämnts ovan kan studiemedel i dag utgå under tio terminer för studier på gymnasial nivå och tolv på högskolenivå, dvs. i totalt elva år. Det finns exempel på studerande som ådrar sig en mycket stor skuld utan att ha fått en utbildning som sätter dem i stånd att betala tillbaka sina studieskulder. Detta är enligt vår mening otillfredsställande och vi lägger i det följande fram förslag om begränsningar av det antal terminer varunder statligt studiestöd kan utgå.

5.5.4 Förslag

Ändrade avskrivningsregler

De nuvarande avskrivningsreglerna är, som framgår av avsnitt 5.5.2, tämligen komplicerade. Vissa tidskrav skall vara uppfyllda (minst fyra terminers studier på högskolenivå och minst fyra års förvärvsarbete före dessa studier), de förberedande studierna för vilka återbetalningsmedlen har utgått skall ha varit nödvändiga för högskoleutbildningen, en behovsprövning skall äga rum. Bl.a. som en följd av de komplicerade reglerna har antalet beviljade avskrivningar varit mycket lågt.

Enligt vår mening bör reglerna göras mer generösa. Kravet på vilken karaktär som de förberedande studierna har haft går inte att tillämpa och bör därför naturligtvis slopas. En ekonomisk behovsprövning har blivit allt mer främmande i samhällets sociala system och bör kunna efterges även vad avser här aktuell stödform. Inte heller bör det enligt vår uppfattning i detta sammanhang vara nödvändigt att kräva förvärvsarbete av viss längd före högskolestudiernas början.

Reglerna bör som en följd härav kunna göras betydligt mer precisa och enkla än vad de är i dag. Liksom för närvarande bör gälla att den sökande skall vara minst 20 år och ha deltagit i statlig eller kommunal vuxenutbildning eller folkhögskoleutbildning och då haft studiestöd som skall betalas tillbaka. Vidare skall den enskilde individen ha uppburit sådant studiestöd i minst tre terminer för högskoleutbildning.

Avskrivningen bör som nu avse de återbetalningspliktiga medlen för de förberedande studierna (studierna på gymnasial nivå eller motsvarande). Den bör i likhet med studiemedelsbeloppen anknytas till basbeloppet och utgå med 40 % av basbeloppet per läsår eller 20 % av basbeloppet per termin. Som basbelopp räknas det för det aktuella läsåret gällande basbeloppet (dvs. basbeloppet det läsår eller den termin som återbetalningsmedlen beviljades).

Förslaget innebär en möjlighet till avskrivning med maximalt en tredjedel av den totala skulden på gymnasial nivå (6 terminer).

Den som innehåft särskilt vuxenstudiestöd (SVUX eller SVUXA) skall för då aktuell termin/aktuella terminer inte vara berättigad till avskrivning.

Reglerna bör tillämpas även på vissa av dem som i dag är återbetalningskyldiga. En stor grupp studerande med återbetalningspliktiga studiemedel har gynnats av den kraftiga inflationen under 1970-talet och 1980-talets första år. De bör inte komma i fråga för avskrivningen. Den bör därför avse dem som uppburit återbetalningspliktiga studiemedel efter år 1983.

Vad gäller de studerande som redan har utnyttjat avskrivningsmöjligheten enligt de äldre bestämmelserna, bör de få ytterligare en möjlighet till avskrivning - enligt de nya reglerna. Det sammanlagda avskrivningsbeloppet bör dock högst uppgå till 20 % av basbeloppet per termin.

Ändring av antalet terminer med studiestöd

Även med det förslag vi lägger fram kommer studiestödet att bestå av en kombination av bidrag och återbetalningsmedel - de senare till skillnad från i dag i princip inte subventionerade i annan mån än vad som gäller för lån i allmänhet. Det är viktigt att de studerande har detta klart för sig och att de därför nog överväger sina utbildningsval. Som nämnts ovan förekommer det i dag att en studerande kan uppbära studiemedel under många terminer utan att studierna leder fram till en examen eller utbildning som är användbar på arbetsmarknaden. Återbetalningsskyldigheten kan bli övermäktig. Det sagda gäller främst studierna på gymnasial nivå.

Förhållandet har också en kostnadsaspekt för det studiesociala systemet.

Enligt vår mening kan man komma till rätta med detta problem genom olika åtgärder.

För det första är det viktigt att den studie- och yrkesorientering som skolan ger lämnar relevant information om de studiesociala reglerna och därmed underlättar realistiska utbildningsval.

För det andra är det angeläget att CSN och studiemedelsnämnderna har sådana regler för prövningen av rätt till fortsatt studiestöd på det gymnasiala stadiet (inkl. grundskolan) att studieframgång kan uppnås.

För det tredje är det enligt vår mening nödvändigt att begränsa även den tid varunder statligt studiestöd kan utgå. Detta gäller främst för studier under

högskolenivå men också den totala tiden. För studier under högskolenivå bör antalet studiemedelsberättigade terminer få utgöra högst sex: en sådan tidrymd är som regel tillräcklig för att genomföra en gymnasial utbildning. I undantagsfall - t.ex. för att slutföra en utbildning på den fyraåriga tekniska linjen - bör tiden kunna utsträckas högst ett par terminer. Dessutom bör antalet terminer för vilka studiestöd kan utgå maximeras; maximitalet bör sättas till fjorton terminer, varav som nu högst tolv får avse högskolestudier.

Undantag från dessa regler bör kunna medges om det finns särskilda skäl. Den praxis som tillämpas i dag beträffande 12-terminersregeln synes vara rimlig och bör enligt vår mening i allt väsentligt tillämpas även fortsättningsvis. Däremot är det angeläget att CSN och studiemedelsnämnderna intar en restriktiv hållning när det gäller undantag från den av oss föreslagna 14-terminersgränsen. Studiemedel utöver 14 terminer bör således utgå endast undantagsvis om studiernas uppläggning och inriktning framstår som rimlig och ändamålsenlig.

Antalet särskilda vuxenstudiestöd

De förslag vi lagt om ett nytt återbetalningssystem innebär att subventions-elementen minskar på återbetalningsdelen av studiestödet och att de direkta bidragen i stället ökar. Våra förslag får därmed effekter även för de studerande inom studiehjälpssystemet som i dag har återbetalningspliktiga studiemedel och för dem som får SVUX-stöd. Statens kostnader för återbetalningsmedlen inom SVUX och för studerande i gymnasieskolan minskar. Dessa medel bör enligt vår mening kunna användas för att utöka antalet SVUX-stöd.

5.6 Finansiering

5.6.1 Allmänt

Enligt direktiven skall vi belysa - även om det inte skulle föranleda förslag - i vad mån resurser kan frigöras genom bl.a. finansiering av studiemedlen helt eller delvis utanför statsbudgeten.

Vi bör belysa möjligheten att finansiera studiestödet på annat sätt än via statsbudgeten och i så fall ange hur eventuella subventioner skall utformas. Som alternativ till åtminstone den del av stödet som skall återbetalas kan nämnas finansiering via bankväsendet, ett statligt kreditinstitut eller någon typ av fonder.

Om lånedelen i studiefinansieringssystemet lyfts ut ur statens budget kommer det statliga budgetunderskottet och statens upplåningsbehov att minska med motsvarande belopp. Det totala låneutrymmet i samhället ökar dock inte med en sådan åtgärd. Studiefinansieringskrediten får i stället lånas upp på kreditmarknaden i konkurrens med andra lån. Kostnaderna för lånen (räntorna) och andra villkor marknadsanpassas.

Tidigare har den s.k. prioriterade kreditmarknaden fungerat på så sätt att riksbanken har disponerat en förfogandelag gentemot AP-fonderna, försäkringsbolagen och bankerna.

Förfogandelagen (1978:262) har tillämpats gentemot AP-fonderna och försäkringsbolagen som varit tvungna att köpa statspapper, bostadsobligationer och vissa andra obligationer till av riksbanken fastställt belopp. Riksbanken har fastställt en prioriterad ränta som varit normerande för räntor-

na på den prioriterade upp- och utlåningen. Beträffande bankerna har - inom ramen för bostadsfinansieringsdelegationen - varje år överenskommer slutits om hur mycket bostadsobligationer bankerna skall förvärva.

Systemet med den prioriterade kreditmarknaden - som syftade till att garantera låntagarna långfristig finansiering - har i dag till följd av utvecklingen på kreditmarknaden spelat ut sin roll. Från den 1 december 1986 gäller andra förutsättningar för kreditinstitut som fritt kan låna upp pengar på kreditmarknaden.

Finansieringen av studiestödet har samband med frågan om hur återbetalningarna skall hanteras i administrativt hänseende. Vi behandlar därför båda dessa frågor i detta sammanhang.

5.6.2 Finansieringsformer

De låneförmedlande institutionerna i Sverige utnyttjar olika upplåningsinstrument för att finansiera sin kreditgivning. En mycket stor flora institut och upplåningsformer finns alltifrån banker till små finansbolag. I det följande beskrivs några viktigare institut och finansieringsformer.

Bankerna kan indelas i tre olika kategorier: affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker. Totalt finns f.n. 26 affärsbanker, 139 sparbanker och 12 regionala föreningsbanker. Koncentrationen bland bankerna är stor och de tre största bankerna stod år 1985 för 57 % av bankernas totala balansomslutning.

Bankernas upplåning från hushåll och företag sker huvudsakligen via ränterörig upplåning. Vid en förändring i det allmänna ränteläget påverkas omedelbart praktiskt taget hela bankens kostnadssida. En betydande del av intäkterna från långivningen utgörs vid sidan av ränterörig direktutlåning dock av avkastning på fastförräntade obligationer. Bankerna kan mot denna bakgrund tvingas kompensera kostnadsförändringarna genom att justera utlåningsräntorna i större eller mindre utsträckning än förändringen i det allmänna ränteläget. Marginalkostnaden för en ökad utlåning i bankerna kan sägas bestå i kostnaden att låna på penningmarknaden. Rantan på bankcertifikat och specialinlåning kan utgöra ett mått på denna marginalkostnad.

På kreditmarknaden finns ett antal specialinstitut, s.k. *mellanhandsinstitut*, för långfristig kreditgivning till bostäder, kommuner, företag och jordbruk. Dessa instituts huvudsakliga uppgift är att svara för den slutliga finansieringen av lån till dessa sektorer. Institutet drivs antingen i form av kreditaktiebolag eller hypoteksinstitut. Varje institut har ett speciellt område för kreditgivning som framgår av bolagsordning eller stadgar.

Störst är gruppen bostadsinstitut, som svarar för ca tre fjärdedelar av institutens sammanlagda balansomslutning. Bostadsinstituten finansierar sin prioriterade utlåning genom särskilda obligationer som placeras på kapitalmarknaden.

Mellanhandsinstitutet ger långfristiga lån till bunden ränta. Räntorna på utlåningen sätts på en nivå som motsvarar upplåningsräntan för obligationslån plus ett administrativt påslag. För att inte instituten skall drabbas av ränterisker binds utlåningsräntan på samma tid som obligationsräntan. Marginalkostnaden för en ökad kreditgivning i dessa institut är rantan på institutens obligationslån. Efter slopandet av placeringsplikten utgör marknadsräntorna på bostadsobligationerna en bra indikator. Dessa kan långsiktigt antas ligga över marknadsräntorna på statspapper.

Statens upplåning baseras på ett flertal olika upplåningsformer med olika karaktäristika. Detta innebär att ett betydligt större antal variabler påverkar statens lånekostnader än vad som är fallet för övriga låntagare.

De huvudsakliga låneformerna för staten är:

- obligationsupplåning i Sverige,
- kortfristig upplåning på svensk penningmarknad,
- hushållsupplåning i Sverige,
- utlandsupplåning.

Den statliga inhemska upplåningen består således förutom av fast förräntade lån (riksobligationer m.m.) dels av kortfristiga lån (statsskuldväxlar), vilkas kostnader sett över en längre tid varierar med penningmarknadsrätterna, dels av hushållsupplåning (allemanssparande m.m.) som styrs av det allmänna ränteläget. Den utländska upplåningens kostnader påverkas statistiskt sett inte alls av den svenska räntenivån. Kostnaderna bestäms i stället av det internationella ränteläget och växelkursförändringarna samt Sveriges relativa kreditvärdighet. Vid ett mer dynamiskt betraktelsesätt finns naturligtvis långsiktiga samband mellan svensk räntenivå, växelkursutveckling och lånekostnader i form av valutakursförluster/ vinster.

Statens nettoupplåningsbehov har ökat kraftigt under de senaste två decennierna. Från att ha legat på en nivå kring ca 2 % av BNP under slutet av 1960-talet steg upplåningen kraftigt under slutet av 1970-talet för att nå en högsta nivå kring ca 12 % av BNP under 1980-talets första år. Därefter har en kraftig nedgång ägt rum i statens nettolånebehov, som f.n. ligger kring 2 % av BNP.

Marginalkostnaderna för statens upplåning har varierat kraftigt under den ovan nämnda perioden. Den allmänna uppgången i inflationstakten motsvarades dock inte omedelbart i en motsvarande uppgång i statens lånekostnader, som först med en betydande eftersläpning kom att justeras upp. Under perioden 1971-1980 understeg således statens marginalfinansieringskostnader inflationstakten. Under 1980-talet steg dock det allmänna ränteläget samtidigt som inflationstakten sjönk, vilket gjorde att staten åter har positiva reala lånekostnader.

Tabell 5.5 Statens marginalfinansieringskostnader och inflationen 1966-1986 (procent).

År	Inflation ¹⁾	Marginell statlig upplåningskostnad	Real marginell statlig upplåningskostnad
1966-1970	4,46	6,54	+ 2,08
1971-1975	7,98	7,49	- 0,49
1976-1980	10,52	10,08	- 0,44
1981-1985	9,00	13,03	+ 4,03
1986	4,2	9,88	+ 5,68

¹⁾ Årsgenomsnitt.

5.6.3 Nuvarande hantering av återbetalningarna

Inom CSN finns en särskild återbetalningsbyrå som handhar återbetalningen av studieskulder. Byrån har till uppgift att bevaka statens fordran på studiestödstagarna och svarar för återbetalningen av studiemedel och beslutade återkrav av studiestöd. Studiestöd som någon har fått utan att ha rätt därtill återkrävs. Det kan t.ex. gälla om studierna avbrutits eller om inkomsterna varit högre än vad som angivits i ansökan. Dessutom svarar byrån för återbetalningen av äldre studielån.

Återbetalningsbyrån är indelad i tre enheter: inbetalningsenheten, anstånds-enheten och kravenheten.

Inbetalningsenheten handlägger frågor beträffande bl.a. skuldsättningen, skuldberäkningar, frivilliga avgifter, inbetalningar och påminnelser.

Inom anstånds-enheten sysslar man med frågor som rör uppskov, anstånd och amorteringsplaner.

Kravenheten handlägger tingsrätts- och kronofogdeärenden för återkrav och studielån.

Under den närmaste femårsperioden kommer verksamheten inom återbetalningsområdet att karaktäriseras av en fortsatt ökning av antalet återbetalningsskyldiga. Ökningen beror på att nya studiemedelstagare ständigt tillkommer medan antalet låntagare som slutbetalar sin skuld är betydligt färre p.g.a. den långa återbetalningstiden. Detta medför årliga volymökningar med ca 10 % under hela femårsperioden.

5.6.4 Överväganden och förslag

Vi har beträffande upplåningen av återbetalningsmedlen inom studiestödet liksom hanteringen av återbetalningssystemet som sådant haft kontakter med företrädare för Svenska Bankföreningen och Svenska sparbanksföreningen; vidare har ett riksgäldsalternativ liksom ett alternativ med ett särskilt mellanhandsinstitut belysts i utredningsarbetet.

Vi är angelägna om att betona att det är statsmakterna (riksdag, regering, myndigheter) som beslutar om den krets av studerande som skall få studiestöd samt omfattningen av och villkoren för stödet. Härför behövs en statlig myndighet.

Det ligger vidare ett värde i sig att låta statsbudgeten belastas med kostnaderna för studiestödet och ej skillnaden mellan utbetalt stöd och inflytande återbetalningsmedel. Vi har därför övervägt lösningar som innebär att riksgäldskontoret eller bankerna via upplåning försörjer studiefinansieringssystemet med erforderliga medel (exkl. de medel som tillförs via budgeten). Alternativet med ett särskilt mellanhandsinstitut för studiefinansiering har vi inte funnit lämpligt.

Den upplåning som kan behövas är inte större än att både en riksgäldslösning och en banklösning är fullt möjlig.

De frågor som vi har haft att överväga är bl.a. följande:

– Vem kan låna upp erforderliga medel till lägsta kostnad - både för den studerande och för staten?

- Påverkas kostnaderna för återbetalningssystemet i sig av vilken lösning som väljs?
- Vilken lösning medför de lägsta administrationskostnaderna?
- Vilket värde skall åsättas att den studerande kan få en mer "permanent" bankkontakt?

Det torde vara svårt att bestrida att riksgäldskontoret, som svarar för den statliga upplåningen, rimligen kan sköta den för studiestödssystemet aktuella upplåningen till lägre kostnad än vad bankerna kan. En av anledningarna härtill är att staten som låntagare ej är förknippad med någon kreditrisk. Detta har även bekräftats av företrädare för bankerna. Även om skillnaderna skulle vara små, blir den sammanlagda kostnaden för både studentgrupper och staten (via "avdragsrätten") betydande.

Härtill kan läggas att bankerna, utöver att de initialt kan bedömas ha en högre kostnad, rimligen även kan ställa anspråk på åtminstone en viss vinstmarginal.

Vi anser därför att riksgäldskontoret bör svara för den erforderliga upplåningen, vilket för övrigt redan sker beträffande bl.a. luftfartsverkets och SJ:s investeringar. Vi har i denna fråga haft kontakt med riksgäldskontoret.

Vad gäller systemkostnaderna som sådana är det svårt att se att vid givna regler några skillnader skulle uppstå. Däremot kan effektiviteten i uppbörden variera.

Beträffande administrationen kan noteras att CSN har en inövad administration även på återbetalningsområdet. De avgifter som CSN nu tar ut för att täcka administrationen av återbetalningarna är lägre än bankernas motsvarande avgifter.

Det nuvarande återbetalningssystemet kommer att avvecklas successivt. Under en mycket lång period kan man räkna med att det således kommer att existera parallella system, också med vissa individer i båda systemen. Det är rimligen mer effektivt att en och samma instans svarar för både det nuvarande och det nya systemet. Detta får anses tala för en lösning med CSN som återbetalningsorgan.

Som nämnts ovan kan myndighetsuppgifter inte överlätas åt banksystemet. Även om man har strikta regelsystem att gå efter och som bankerna följer, kan man räkna med att situationer uppstår där krav på statlig myndighetsutövning uppkommer. Det kan gälla även i en situation då bankerna tagit på sig alla uppkommande förluster mot viss ersättning, t.ex. om meningskiljaktighet uppstår mellan banken och den återbetalningsskyldige. Det går naturligtvis inte att avgöra hur frekventa sådana fall blir.

Från bankernas sida har understrukits det värde som det för den enskilde ligger i att han under återbetalningstiden får en bankkontakt. Den som knyts under studietiden kan bli av mer flyktig karaktär beroende på att flertalet studerande ej blir kvar på studieorten. Det är naturligtvis positivt att sådana kontakter knyts men argumentet i sig är knappast så tungt att det bör tillmätas någon avgörande vikt i sammanhanget. Den yrkesverksamme får för övrigt som regel sin lön via något konto, knutet till en bank, varför det torde vara få individer som saknar bankkontakt.

Det sagda har lett oss till slutsatsen att CSN även framdeles bör vara återbetalningsmyndighet och därvid hantera de enskildas återbetalningar.

5.6.5 Riksgäldskontorets medverkan i studiefinansieringen

I det följande beskrivs hur riksgäldskontoret (RGK) skulle kunna medverka vid finansieringen av studielångivningen.

Utgångspunkten är således att de upplåningsvillkor som kan erhållas genom RGK är de bästa tänkbara. Orsaken härtill är att staten kan låna billigt till följd av att staten som låntagare ej utgör någon kreditrisk. Oberoende av vilken kreditrisk som ligger i studielångivningen så är statlig upplåning att föredraga på grund av sin kostnadseffektivitet.

RGK lånar upp medel för CSN:s behov av studielångivningen. RGK:s upplåning registreras som en ökning av statsskulden. RGK lämnar sedan lån till CSN, som i sin tur delar upp medlen och fördelar dem på lån till enskilda studerande. På samma sätt återbetalar de studerande de enskilda lånen till CSN, som i sin tur amorterar sitt lån i RGK. Samtliga dessa lånetransaktioner registreras utanför statsbudgeten.

CSN har som föreslagits kvar sin nuvarande verksamhet. CSN beviljar och utbetalar således studiemedel samt svarar för återbetalningarna. Långivning/amorteringar förs dock ej längre upp på budgeten, utan CSN erhåller vid fastställda tidpunkter erforderliga medel genom att dra medel på RGK:s checkräkning.

RGK lånar på normalt sätt upp medel för att finansiera underskott på statsverkets och RGK:s checkräkning. Utlåningen från RGK till CSN förs upp på RGK:s balansräknings tillgångssida. Om vi antar att nuvarande lånestock studielån skulle föras upp i RGK:s balansräkning skulle den få följande utseende.

Tillgångar		Skulder	
Lån CSN	33	Statsskuld	640

RGK:s upplåningskostnader redovisas under huvudtiteln räntor på statsskulden. Under denna huvudtitel redovisas såväl inkomster som utgifter. På de medel CSN skulle låna från RGK måste CSN betala ränta som av RGK också redovisas mot huvudtiteln. CSN:s upplåningskostnader skulle sedan föras vidare till de studerande, som skulle betala CSN räntor. Redovisningsmässigt skulle RGK:s långivning till CSN påverka huvudtiteln räntor på statsskulden på följande sätt.

Inkomster	Utgifter
Ränteinkomster, lån till CSN	Upplåningskostnader

CSN skulle kunna lyfta medel en gång per kvartal från RGK för planerade utbetalningar av studielån. Om CSN ej betalar ut samtliga medel ges möjlighet för CSN att hålla tillfälliga överskottsmedel på inlåningskonto i RGK till de marknadsmässiga villkor som gäller för myndigheters kontoinlåning i RGK.

De av CSN erhållna amorteringarna under loppet av kvartalet föreslås avräknas mot RGK den dag då RGK skall utbetala nya krediter till CSN. De eventuella amorteringar CSN erhåller under loppet av ett kvartal får CSN i avvaktan på avräkning hålla på inlåningskonto i RGK.

Varje kvartal lånar RGK ut nya medel till CSN. De studerandes återbetalningsskyldighet fullgörs dock enligt det system som föreslagits i avsnitt 5.4. Lånen från RGK kan ges på en tid av t.ex. ett år. Då fastställs en räntesats för ett år i taget. Vi anser att RGK i sitt remissvar bör belysa särskilt denna frågeställning för att ge regering och riksdag ett mer utförligt beslutsunderlag.

Ett system med inkomstrelaterade återbetalningar innebär att RGK ej kan erhålla återbetalningsmedel från CSN som matchar de låneåterbetalningar som RGK måste göra. RGK:s kredit till CSN kommer därmed att förutom av amorteringsplaner att påverkas av inflation, reallönstillväxt och inkomstfördelning. Något tekniskt problem till följd av detta kan dock ej sägas finnas.

Om RGK:s upplåningskostnader matchas med utlåningsräntor hos CSN, vilka binds på samma sätt, renodlas budgeteffekten till i princip statens räntesubvention. Om däremot utlåningsräntor och upplåningsräntor binds på olika löptid kommer statsbudgeten att utsättas för ränterisker. Så är fallet om räntebindningstiden är ettårig.

Några speciella kreditgarantier med därmed förenade avgifter behöver ej ges.

För att RGK skall få ge denna typ av kredit krävs separat riksdagsbeslut, i vilket RGK ges bemyndigande att låna upp pengar för att finansiera CSN:s studielångivning.

RGK:s finansiering av studielångivningen kan sägas bli finansierad med upplåning på penning- och kapitalmarknaderna. RGK:s utlåningsränta till CSN skulle kunna fastställas med utgångspunkt i upplåningskostnaderna på dessa marknader. Den räntesats som bildar utgångspunkt för utlåningsräntan bör avse samma löptid som den tid på vilken CSN binder utlåningsräntorna för studielånen.

CSN:s utlåningsränta måste därmed fastställas som upplåningskostnaden, eventuellt plus ett administrativt påslag.

De återbetalningar CSN erhåller från de studerande kan i denna modell hänföras till en viss kredit till CSN från RGK. De leder till att CSN dels kan amortera lån i RGK, dels betala ränta till RGK. Mellanskillnaden mellan CSN:s upp- och utlåningsränta, dvs. ev. administrativt pålägg, redovisas på särskild inkomstitel på statsbudgeten.

Den studerande åsätts en "nettoränta", som innebär att man tagit hänsyn till avdragseffekten.

Ett system med inkomtsrelaterade återbetalningar innebär att amorteringstidens längd för de enskilda studielånen blir okänd inom vissa ramar. I de fall studielån ej helt skulle kunna amorteras till följd av att låntagaren har för små inkomster, måste CSN till slut ta kreditförlusten genom att belasta statsbudgeten och sedan återbetala medel till RGK.

Beträffande RGK:s utlåning till CSN innebär systemet med inkomstrelaterade återbetalningar ej något problem. CSN kommer att amortera sina krediter i RGK beroende på hur mycket amorteringar som inflyter. RGK kommer i sin tur att anpassa upplåningen mot bakgrund av CSN:s lånebehov.

5.7 Åtgärder för studiemedelstagare i nuvarande system

Vi har i det tidigare lagt fram förslag till ett nytt studiemedelssystem, där subventionerna förskjuts från återbetalningen till tilldelningen. Detta tar sig uttryck i bl.a. att den ränta som tas ut avspeglar statens kostnader för upplåning (hänsyn tas också till avdragseffekten). Vidare föreslår vi att alla låntagare skall erlägga åtminstone någon återbetalning varje år och att återbetalningen skall börja tidigare än nu. Genom dessa förslag kan återbetalningstiden förkortas och de nuvarande betydande subventionerna i återbetalningssystemet reduceras. I gengäld föreslår vi att det direkta studiebidraget höjs till 35 % av basbeloppet; ett förslag som innebär både en väsentlig höjning i förhållande till nuläget och värdebeständighet genom basbeloppsanknytningen.

Det nuvarande återbetalningssystemet kommer emellertid att kvarstå under lång tid. Studerande kommer att åtminstone fram till halvårsskiftet 1988 kunna ta studiemedel enligt nuvarande system. De kan därmed, i vart fall teoretiskt, fortfarande hålla på att betala tillbaka sina studieskulder på andra sidan år 2010.

Det nuvarande studiemedelssystemet innehåller generösa villkor om uppskov. Den som inte når upp till avgiftsgränsen, som uppgår till 3,5 basbelopp, kan beviljas uppskov. Skulden avskrivs helt för den som inte slutbetalat sin skuld när han fyller 66 år. Systemet innehåller härutöver bestämmelser om ett maximerat regleringstal, vilket dock - såsom skedde år 1981 - kan ändras. I det nya systemet kommer inget av dessa specifika subventionselement att finnas kvar.

Vi har i avsnitten 3.5.2 Avgifternas storlek och utveckling, och 5.4.2 Problem med nuvarande återbetalningssystem, belyst förhållandena för dem som nu är återbetalningsskyldiga. Mer än två tredjedelar av alla nya återbetalningsskyldiga år 1987 har debiterats avgifter under 3 000 kr. Ser man till samtliga återbetalningsskyldiga förstärks intrycket av att de allra flesta har små eller måttliga avgifter. Enligt vår mening finns det därför ingen anledning att t.ex. införa generella avskrivningar av existerande studieskulder.

Även om således flertalet återbetalningsskyldiga för närvarande debiteras förhållandevis låga avgifter är återbetalningssituationen för många likväl allt annat än problemfri. Särskilt bland dem som nu påbörjar sin återbetalning finns ett växande antal med höga avgifter. Av dem som har debiterats minst 5 000 kr. i avgift år 1987 (ca 48 000) har ca en tredjedel tillkommit åren 1986 och 1987. Majoriteten av dessa befinner sig i början av sin yrkesverksamhet och har relativt måttliga begynnelselöner. Även bland de vuxenstuderande kan många ha en tung årlig avgift.

Man kan utgå från att en del av dem får uppskov, men även för dem som har ett avgiftsunderlag som överstiger avgiftsgränsen kan återbetalningen bli betungande.

Med hänsyn till de skiftande förhållandena för de återbetalningsskyldiga anser vi att åtgärderna för dem som hör till det nuvarande studiemedelssystemet bör inriktas mot dem med särskilda svårigheter och höga avgifter. Vi har som en sådan åtgärd i avsnitt 5.5.4 föreslagit ökade avskrivningsmöjligheter för vuxenstuderande. Förslaget innebär en möjlighet till avskrivning med maximalt en tredjedel av den totala skulden på gymnasial nivå (för sex terminers studier) i vårt system. Förslaget innebär också att denna möjlighet skall gälla retroaktivt, dvs. även vissa av dem som finns i

dagens system kan få göra avskrivning enligt de regler vi föreslår. Deras avskrivning blir givetvis mindre i förhållande till den totala skulden än de studerande som tar studiemedel enligt vår modell, men den är ändå en väsentlig förbättring i jämförelse med dagens förhållanden.

Genom denna åtgärd når vi den stora grupp vuxenstuderande, som för att nå anställningar med många gånger låga eller måttliga löner har dragit på sig stora skulder och avgifter.

Vi nämnde även att avgifterna tenderar att öka bland de nya återbetalningsskyldiga. De studerande som nu påbörjar och kommer att påbörja sin återbetalning innan vårt förslag kan genomföras kan därför ha en svår återbetalningssituation. Vårt förslag till återbetalning innebär att avgiften maximeras till 4 % av inkomsten. Den som så önskar bör få gå över till det nya systemet och då följa dess regler i övrigt.

Men även för dem som inte väljer detta bör en motsvarande skyddsregel införas. Med hänsyn till att subventioneringsinslagen inom det nuvarande återbetalningssystemet är så stora i jämförelse med vårt system föreslår vi att de återbetalningsskyldiga inom nuvarande system skall kunna begränsa sin återbetalning till en maximal avgift som svarar mot 5 % av avgiftsun-derlaget. Överskjutande belopp betalas genom förlängning av återbetalningstiden. Liksom nu bör detta uppskov prövas efter ansökan av den enskilde.

Genom att maximera avgiften på detta sätt underlättas återbetalningen för de grupper som kan ha särskilda svårigheter, t.ex. gifta och samboende som båda återbetalar studiemedel och föräldrar med flera barn eller med ton-åringar.

5.8 Avgränsningar

När gränsdragningarna - från studiestödssynpunkt - en gång gjordes var skillnaderna mellan gymnasial och eftergymnasial nivå tydligare än i dag. Det fanns vid den tidpunkten vissa utbildningar, som inte räknades till högskolan, men som utan tvekan var eftergymnasiala. Dessa utbildningar berättigade till studiemedel. I dag är gränserna mellan de två utbildningsnivåerna inte lika klara. Vi har i avsnitt 3.8 redovisat att såväl elever som myndigheter besväras av rådande oklarheter.

Skillnaderna i ekonomiska villkor mellan studiehjälps- och studiemedelssystemen har tidigare utgjort ett hinder för att man konsekvent skulle föra all utbildning som hör till gymnasieskolan till studiehjälpssystemet. Många påbyggnadsutbildningar finns t.ex. bara på ett fåtal orter, och eleverna i dessa utbildningar blir därmed hänvisade till eget boende på skolorten. Under sådana förhållanden krävs studiefinansieringsvillkor, som tidigare inte kunde erbjudas i studiehjälpssystemet.

Villkoren inom studiehjälpssystemet är emellertid numera sådana att elever som har egen bostad och egen ekonomi kan erhålla ett belopp, som bara med några hundra kronor skiljer sig från vad som maximalt utgår i studiemedelssystemet. Mer än en fjärdedel av studiehjälpsbeloppet är dessutom bidrag.

Vi anser därför att de ekonomiska villkoren inom studiehjälpen nu är sådana att även elever som av utbildningsskäl måste bo skilt från familjen i övrigt kan klara sig inom studiehjälpen. Genom den relativt sett höga bidragsdelen i studiehjälpssystemet undviker man också alltför hög skuldsättning

redan på den gymnasiala nivån. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till fördelarna med en mer konsekvent gränsdragning mellan gymnasial nivå och högskolenivå, föreslår vi att all utbildning i gymnasieskolan för studerande under 20 år skall hänföras till studiehjälppsystemet.

5.9 Övriga frågor

5.9.1 Studiemedel för studier utomlands

Det finns i dag en viss inbyggd motsättning i de mål som ställts upp för samhällets studiefinansiella stöd till studier utomlands. För att studiemedel skall beviljas krävs dels att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige, dels att de planerade studierna har motsvarigheter till eller är jämförbara med utbildningar i Sverige. I sina tillämpningar har CSN i viss mån kringgått denna direkta motsättning. Nämnden framhåller i sina anvisningar, att studiemedel kan beviljas för sådan utbildning som saknas i Sverige eller för utbildning som väsentligt skiljer sig från närmaste svenska motsvarighet.

Frågan om en generösare bedömning av reglerna har tidigare behandlats i riksdagen - senast med anledning av budgetpropositionen 1987. Vid behandlingen av denna proposition fanns ett par motioner som krävde att studiemedel vid utlandsstudier borde kunna utgå efter i princip samma regler som gäller för studier i Sverige. Socialförsäkringsutskottet föreslog i sitt betänkande (1986/87:11) om studiesocialt stöd m.m. att riksdagen skulle behålla sin tidigare uppfattning och yrkade att motionerna inte skulle bifallas.

Såväl socialförsäkringsutskottet som utbildningsministern, i propositionen, anförde statsfinansiella skäl för att inte gå med på den önskade förändringen. Utskottet anförde dessutom utbildningspolitiska skäl. De utbildningspolitiska skälen är i huvudsak att högskolan är totaldimensionerad. Det finns därmed ingen anledning att ge studiemedel till de studerande, som på grund av den svenska högskolans dimensionering inte kunnat beredas plats i Sverige, men som antagits till motsvarande utbildning utomlands. Bakom dimensioneringsbesluten ligger olika överväganden, bl.a. arbetsmarknadspolitiska.

Dimensioneringen av skilda utbildningslinjer inom högskolan måste givetvis utgöra grunden för hur många individer som skall utbildas inom resp. områden. Den bör inte förryckas av en alltför generös studiemedelsgivning, som gör att studerande alltid kan få studiemedel för att skaffa sig den utbildning utomlands som de inte antagits till i Sverige. Vi anser emellertid att den internationella inriktning som präglar högskolelagen bör komma till uttryck även beträffande inställningen till studiemedel för utlandsstudier. I grunden bör inställningen till internationellt utbyte vara positiv. Under senare år har också en sådan inställning gjort sig allt mer gällande, bl.a. har möjligheterna att få studiemedel för studier utomlands successivt vidgats - t.ex. för språkstudier och för barn som har föräldrar utomlands.

Det finns inte heller enligt vår mening någon större risk för att antalet studerande som söker och får studiemedel för studier utomlands dramatiskt ökar även om reglerna blir mer generösa. Erfarenheterna hittills är att de som vill studera utomlands nog överväger fördelar och olägenheter med dessa studier. Utbildningarna är dyra för den enskilde även om studiemedel erhålls, så den som studerar utomlands har med stor sannolikhet förvärvat sig om att utbildningen kommer att vara värdefull för framtiden.

Studiemedel för studier utomlands bör därför enligt vår mening i allmänhet kunna utgå. Vissa krav måste emellertid ställas. Ett sådant skall avse utbildningens kvalitet. Studiemedel skall inte beviljas för utbildningar som inte håller tillräckligt hög kvalitet. En sådan inskränkning leder direkt till att många utbildningar (och länder) inte kan komma ifråga. CSN kan vid bedömningen av olika utländska utbildningars kvalitet utnyttja den kompetens som finns inom och utom landet, t.ex. hos Svenska Institutet och hos UHA. Det väl utvecklade nordiska samarbetet gör att CSN också kan utnyttja den kompetens vid bedömning av utländska utbildningars kvalitet, som finns hos de övriga nordiska studiestödsmyndigheterna.

En annan inskränkning måste dimensioneringsbesluten vara. Vi anser emellertid att CSN i detta avseende från fall till fall bör kunna bedöma om studiemedel skall beviljas eller ej. Det skall därvid vara möjligt att ge studiemedel även till den som inte antagits till en utbildning i Sverige på grund av platsbrist, men som kan gå igenom motsvarande utbildning i ett annat land. Inom t.ex. vissa utbildningar till vårddyrken, såsom läkare och veterinär m.fl. yrken, kan det vara en ren fördel för Sverige att medge studiemedel för utlandsstudier. De vakanser som uppstår inom dessa utbildningar ett par år in i utbildningen kan inte fyllas med nybörjare. Däremot kan den som deltagit i utländsk utbildning och nått motsvarande nivå gå in. Även inom andra områden, där svenska studerande antagits till kvalificerade utbildningar vid utländska universitet och högskolor bör studiemedel kunna medges även om den studerande inte kunnat antas till motsvarande utbildning i Sverige, om detta kan anses vara till nytta för den enskilde och för samhället.

De studerande, som kan komma ifråga för studiemedel utomlands, skall vara svenska medborgare. Utbildningen bör omfatta minst fyra månader.

För närvarande utgår studiemedel för studier utomlands med samma belopp som för studier i Sverige. Skillnader i kostnadsläge mellan olika länder är emellertid betydande. Vi föreslår därför att studiemedlen för studier utomlands skall kunna differentieras. CSN bör kunna fastställa den rimliga nivån för resp. land. I första hand avser vi med detta förslag att studiemedlen skall kunna minskas för studier i länder, där nuvarande studiemedelsbelopp uppenbart är för högt.

5.9.2 Regler för meritvärdering

Enligt våra direktiv är det väsentligt att reglerna för studiestödets storlek och för behovsprövningen utformas på ett sådant sätt att de medverkar till att utbildningsväsendet utnyttjas effektivt såväl med hänsyn till statens utgifter som med hänsyn till samhällsekonomin i stort. Vi bör därför i anslutning till våra förslag bedöma om nuvarande krav på studietakt är lämpligt utformade.

Någon utspärrning av studerande från universitet och högskolor på grund av att de studerande inte har klarat sin utbildning har hittills knappast förekommit. Den "utspärrning" som trots allt har skett vid universitet och högskolor har i stor utsträckning skett indirekt via studiemedelssystemet.

Från början var meritkraven i studiemedelssystemet låga. De tilläts dessutom variera mellan olika ämnen och orter. När studiemedelssystemet infördes den 1 januari 1965 tog studiemedelsnämnderna i princip över de meritkrav som tidigare gällt vid de dåvarande statsstipendienämnderna.

Under årens lopp har en skärpning av kraven skett. CSN har också genom sin normgivande verksamhet sett till att i princip samma krav numera gäller vid samtliga studiemedelsnämnder.

För studerande på linjer som motsvarar utbildningar inom de filosofiska fakulteterna är minimikravet nu 15 poäng per termin. Tidigare var det 13 poäng. Skärpningen av meritkraven inträffade fr.o.m. höstterminen 1982.

Någon ökad utslagning från universiteten med anledning av de något skärpta kraven beträffande studiemeriter kan inte sägas ha inträffat. En utvärdering har ägt rum vad avser de skärpta meritkraven vid de tekniska högskolorna. (Studiemedelsprövning för studerande vid tekniska högskolor. CSN 1986-05-27.) Resultaten visar att det inte har skett någon utspärrning av teknologer med anledning av att man något höjde meritkraven för att få studiemedel vid de tekniska högskolorna.

Man kan naturligtvis alltid fråga sig varför man skall ställa lägre krav beträffande meritbedömningen på de studerande vid de filosofiska fakulteternas utbildningar än på de studerande vid andra, mer bundna utbildningar. En annan fråga är om subventionsgraden i ett studiestödssystem på något sätt kanske borde kopplas till meritkraven. Det skulle vara ett system som innebär, att ju högre bidrag och fördelaktigare återbetalningsregler som gäller, desto större krav skulle man kunna ställa på de studerande i merit-hänseende.

Vi har för vår del emellertid kommit till den slutsatsen att de meritkrav som ställs på de studerande beträffande eftergymnasiala utbildningar är rimliga. Vi föreslår därför inte några förändringar i dessa avseenden, men anser det vara viktigt att CSN noga följer utvecklingen.

Beträffande gymnasiala utbildningar förordar vi i annat sammanhang en minskning av antalet studiemedelsberättigande terminer. Härutöver vill vi framhålla följande.

Meritprövningen vid gymnasiala studier är av annan karaktär än vid eftergymnasiala utbildningar. I vissa fall kan inte studieprestationerna i samma utsträckning som vid eftergymnasiala utbildningar kvantifieras i antal uppnådda poäng etc. I en del fall förefaller de krav som ställs på de studerande för att få fortsatta studiemedel vara väl låga. Vi har tidigare framhållit att reglerna bör vara så utformade att studieframgång främjas. Enligt vår mening bör därför de nuvarande meritvärderingsreglerna för gymnasiala studier ses över; en sådan översyn kan ombesörjas av CSN inom ramen för myndighetens ordinarie översynsarbete. Vi vill i detta sammanhang även betona vikten av att studie- och yrkesvägledningen utformas så att de studerande kan göra realistiska utbildningsval.

5.9.3 Yrkeslärare, vissa speciallärare och YTH-studerande

I olika sammanhang har framförts önskemål om att förbättra det studiesociala stödet för vissa speciella grupper av studerande. I allmänhet har det gällt studerande på olika yrkeslärarlinjer, till vilka det har varit svårigheter att rekrytera elever.

Riksdagen har också i vissa fall beslutat om särlösningar för att förbättra rekryteringssituationen. Så utgår t.ex. utbildningsbidrag till studerande på industri- och hantverkslärarlinjen fr.o.m. den 1 juli 1987. De särlösningar som finns (studerande på industri- och hantverkslärarlinjen, studerande vid yrkestekniska högskoleutbildningar) har vi ingen anledning att ta upp till prövning.

Enligt vår mening bör emellertid i det studiesociala systemet inte göras långtgående differentieringar av studiestödet för att lösa t.ex. problem med rekryteringen till olika utbildningar. I den mån statsmakterna bedömer rekryteringssituationen som otillfredsställande får andra lösningar provas vid sidan av studiemedelssystemet. Vi vill emellertid framhålla, att med de av oss föreslagna förbättringarna bör rekryteringen till alla studiemedelsberättigade utbildningar kunna förbättras.

5.10 Övergångsbestämmelser

Vi föreslår att lagen om ändring i studiestödslagen träder i kraft den 1 juli 1988.

För återbetalning av studiemedel som beviljats före lagens ikraftträdande gäller äldre bestämmelser. Den som så önskar bör dock få gå över till det nya återbetalningssystemet och följa de regler som gäller för detta.

Övergång till det nya systemet sker efter ansökan som provas av centrala studiestödsnämnden. Eftersom de ändrade återbetalningsvillkoren bör tillämpas från och med den 1 januari visst år, måste ansökan ha kommit in till nämnden senast den 1 november året innan det år då de ändrade villkoren skall tillämpas.

För den som inte önskar gå över till de nya reglerna bör, såsom framgår av avsnitt 5.7, en skyddsregel införas i det nu gällande återbetalningssystemet. Genom denna kompletteras den nu gällande bestämmelsen om en avgiftsgräns vid tre och ett halvt basbelopp med en regel att den återbetalningsskyldige inte skall behöva återbetala en högre avgift än vad som motsvarar 5 % av avgiftsunderlaget. Överskjutande belopp betalas genom en förlängning av återbetalningstiden. Liksom nu bör detta uppskov provas efter ansökan av den återbetalningsskyldige.

Det kommer att finnas studerande med studiemedel beviljade såväl före som efter den 1 juli 1988. Vid återbetalning av dessa studiemedel kommer olika system att gälla. Den sammanlagda årliga återbetalningsskyldigheten kan härigenom bli alltför stor. Vi föreslår därför att återbetalningsskyldigheten för de nya studiemedlen begränsas så att det sammanlagda återbetalningsbeloppet inte överstiger 5 % av den återbetalningsskyldiges till statlig inkomstskatt taxerade inkomst före avdrag för underskott i förvärvskälla. En sådan begränsning bör kunna ske utan ansökan från den enskilde.

Reglerna om ökade avskrivningsmöjligheter för studiemedel erhållna för studier under högskolenivå som behandlats i avsnitt 5.5.4 bör tillämpas även för studerande som beviljats återbetalningspliktiga studiemedel före den 1 juli 1988. Av de skäl som tidigare anförts bör dock avskrivningsmöjligheten begränsas till sådana studiemedel som erhållits för studier efter år 1983.

5.11 Kostnadsberäkningar

5.11.1 Allmänt

Över statsbudgeten anvisas f.n. medel för studiestöd till de studerande som omfattas av studiemedelssystemet under ett särskilt anslag (Studiemedel m.m.). För 1987/88 har anvisats 4,5 miljarder kr. För administrationen av allt studiestöd anvisas 84 milj.kr. till centrala studiestödsnämnden; härav bekostas 35 milj.kr. av vuxenutbildningsavgiften. De årliga återbetalning-

arna av studiemedel tillförs statsbudgetens inkomsttitel och är för 1987/88 beräknade till 1,5 miljarder kr.

Enligt våra direktiv får förslagen inte leda till totala kostnadsökningar för stat eller kommuner. Vi har också haft i uppdrag att överväga om resurser kan frigöras genom omfördelningar inom studiestödsområdet eller mellan detta och näralliggande områden.

Det har därför varit nödvändigt att fastställa de verkliga kostnaderna för studiemedelssystemet. Dessa är nämligen något annat än de nettoutgifter som i dag belastar statsbudgeten (dvs. skillnaden mellan anslaget till studiemedel och inflytande avgifter ett visst år).

5.11.2 Nuvarande kostnader

Statens kostnader för studiemedel avser *dels* det direkta studiebidraget, *dels* de kostnader som är förenade med återbetalningssystemet i form av generella räntesubventioner, uppskov samt avskrivningar, *dels ock* administrationskostnaderna. I det följande bortses från kostnader för avskrivning (se avsnitt 3.7) och administration.

Den metod som använts för att visa statens kostnader har varit följande.

Alla framtida räntesubventioner - per år beräknade som skillnaden mellan statens lånekostnad och skulduppräknningen enligt nuvarande regler - på de studiemedel som betalats ut år 1986 har räknats om till detta års penningvärde. Tillsammans med studiebidragen utgör dessa räntesubventioner statens kostnader för 1986 års studiemedel, uttryckta i 1986 års penningvärde. Utgångspunkten för framtida bedömningar har därvid varit huvudscenariot i 1987 års långtidsutredning. Genom den valda beräkningsmetoden (hälften av statens upplåningskostnad) har effekten av avdragsrätt för räntor beaktats.

Beräkningarna, redovisade för en studiemedelstagare, visar följande belopp uttryckta i kronor:

Utbetalade återbetalnings- pliktiga medel	Räntesubventioner varav för uppskov		Bidrag
31 600	15 500	600	2 200

Subventionsnivån i systemet utgör således totalt 52 %, varav inte mindre än 46 % utgår som räntesubventioner i olika former. Härtill skall läggas avskrivningskostnaderna vilka totalt belöper sig på ca 30 milj.kr. Som framgår av avsnitt 4.5 har subventionsnivån tidigare varit högre.

Budgetåret 1986/87 utgör det statliga anslaget till studiemedel ca 4 500 milj.kr. Statens kostnad härför kan således beräknas till ca 2,4 miljarder kr.

5.11.3 Kostnadseffekter av vårt förslag

Vi har i det föregående föreslagit en rad förändringar i studiemedelssystemet, vilka påverkar kostnadsbilden.

Totalbeloppet höjs till 155 % av basbeloppet; däri ingår ett studiebidrag med 35 % av basbeloppet. Reglerna för reduktion av studiemedel mot egen inkomst och förmögenhet ändras. Barntillägget slopas. Återbetalningsmedlen

räknas upp med hälften av räntan för riksgäldskontorets upplåning, återbetalningstiden beräknas bli kortare, återbetalningarna börjar tidigare än i dag och kan fortsätta efter 65 år och uppskoven slopas.

De sammanlagda effekterna av dessa åtgärder är givetvis svåra att bedöma. De beror främst av sådana faktorer som pris- och löneutvecklingen under de närmaste 20-25 åren men påverkas även av förändringar i studerandeantal och benägenhet att utnyttja studiemedlen.

Kostnadsberäkningarna för det av oss föreslagna systemet - avseende det för kalenderåret 1986 gällande basbeloppet och en enskild studiemedelstagare - ger följande resultat.

Utbetalade återbetalningspliktiga medel (kr.)	Räntesubventioner (kr.)	Bidrag (kr.)
28 000	9 500	8 150

Anm. Följande antaganden ligger bakom siffrorna. Höjt totalbelopp ökar räntesubventionen med 950 kr. Ändrat uppräkningsstal minskar den med 1 800 kr.; avskaffat uppskov med 600 kr.; återbetalningstiden har beräknats bli i genomsnitt fem år kortare (- 1 500 kr.) och återbetalningarna påbörjas ett år tidigare (- 500 kr.). Förslagen om ändrade reduktionsregler och slopad 65-årsregel är i jämförelse därmed av marginell betydelse. Genom bidragshöjningen minskar lånebehovet, varigenom ytterligare räntesubventioner bortfaller (se även avsnitt 4.5).

Härtill kommer effekterna av förslagen om slopat barntillägg, avskrivning för vissa vuxenstuderande, maximering av avgifterna för dagens återbetalningsskyldiga samt bostadsbidrag för studerande över 28 år.

Slopandet av barntillägget minskar kostnaderna med ca 60 milj.kr.

I ett fullfunktionsstadium kan omkring ett par tusen vuxenstuderande antas bli berörda av de föreslagna avskrivningsreglerna; vid en genomsnittlig förberedande studietid om tre terminer blir kostnaderna årligen ca 25-30 milj.kr. På grund av den föreslagna retroaktiviteten kan de beräknas bli högre i en inledande fas.

Några säkra uppgifter om hur de som i dag betalar tillbaka studiemedel fördelar sig efter inkomst och avgiftens storlek finns ej. Antalet individer med höga avgifter är dock i ökande; som nämnts tidigare har en tredjedel av de ca 48 000 individer som har 5 000 kr. eller mer i avgift börjat återbetalningarna år 1986 och 1987. Dessa befinner sig i början av yrkeskarriären med därav följande relativt låga löner. Vi gör bedömningen att kostnaderna (dvs. räntesubventionerna och ev. framtida avskrivningar) för maximering av avgifterna för dagens återbetalningsskyldiga är av storleksordningen 25 milj.kr.

Vad slutligen gäller den föreslagna utökningen av bostadsbidragen till att omfatta även studiemedelstagare över beslutad åldersgräns beräknar vi att ca 15 000 kommer att påverkas av vårt förslag. Om det genomsnittliga bidraget uppgår till 500 kr. i månaden blir den totala kostnaden 90 milj.kr. varav hälften faller på staten och hälften på kommunerna.

Med gjorda antaganden om och vid ett oförändrat antal studerande skulle således merkostnaderna för statens del av våra förslag till nytt studiefinansieringssystem och bostadsstöd uppgå till ca 70 milj.kr. Härtil kommer

kommunala kostnader för bostadsstödet. Tilläggas skall dock att när studiebidraget enligt vårt förslag anknyts till basbeloppet uppstår därmed en automatisk kostnadsökning i förhållande till en tillämpning av nuvarande system.

Enligt vår mening har vi därmed i stort sett, under angivna förutsättningar, uppfyllt direktivens krav att lägga fram våra förslag inom givna ramar. Vi anser samtidigt att vi med förslagen når flera viktiga mål: den studerande kan höja sin disponibla inkomst; genom bostadsstödet utjämnas skillnader i hyreskostnader; studiebidraget höjs väsentligt, blir tydligt för den enskilde, nedbringar skuldsättningen och bör därmed kunna påverka den sociala rekryteringen; de vuxenstuderandes situation förbättras genom ökade möjligheter till avskrivning; återbetalningssystemet blir väsentligt mindre subventionsinriktat genom anpassning till statens faktiska upplåningskostnader, kortare återbetalningstid och slopat uppskovsförfarande; alla får betala tillbaka en viss summa varje år men genom att avgiften i normalfallet sätts i relation till inkomsten blir den likväl inte onödigt betungande; en ytterligare, motsvarande skyddsregel införs för dem som nu betalar tillbaka; en riktigare redovisning av statens verkliga kostnader för studiemedelsystemet uppnås; genom lösningen med riksgäldskontoret avlastas budgeten initialt ett betydande belopp; lagstiftningen, särskilt vad gäller återbetalningsreglerna, förenklas.

De förslag till förändringar, som vi lägger fram i detta betänkande, kräver också administrativa insatser under genomförandefasen; insatser som kräver större resurser än vad CSN behöver för sin normala verksamhet. Ett byte av studiemedelssystem ställer vidare krav på information. Vi vet att många även i dag, trots CSN:s fortlöpande information, är osäkra på vilka regler etc. som gäller. Införandet av ett nytt system, med helt andra former för återbetalningen av studielånen, måste föregås av upprepade information. Även för detta ändamål behöver CSN extra resurser.

5.11.4 Budgeteffekter av vårt förslag

Den redovisning vi har gett i avsnitt 5.11.3 avser en jämförelse mellan kostnaderna för det nuvarande systemet och vårt förslag. Effekterna på statsbudgeten under de närmaste åren blir däremot annorlunda. Vi har inte ansett det nödvändigt att beräkna dessa, vilka naturligtvis påverkas av förändringar i studerandeantal, prisutveckling etc. Anslaget till studiemedel kommer dock som nämnts ovan att minska betydligt. Intäkterna från återbetalningarna från dagens återbetalningsskyldiga kommer under en lång tid att liksom i dag tillföras budgetens inkomstsida.

Reservationer

1 Av Lars Ahlmark och Anders Frostell

Studiemedelskommittén har haft till uppgift att presentera förslag till ett reformerat studiemedelssystem. En målsättning i detta arbete har för oss varit att medverka till utformningen av ett system kring vilket det kan råda sådan uppslutning att det i sina huvuddrag kan ligga fast under över-skådlig tid.

Vi beklagar att det inte har varit möjligt att i kommittén nå enighet i främst ett viktigt avseende, reglerna för tilldelning av studiemedel. Vi avvisar i denna reservation majoritetens förslag att låta bostadsbidraget till ensamstående utgöra en del av studiefinansieringen. I stället vill vi att såväl totalbeloppet som den del av detta som utgör bidrag skall höjas väsentligt.

Sammanfattningsvis reserverar vi oss till förmån för följande förslag:

- Totalbeloppet skall höjas till 170 % av basbeloppet.
- Bidragsdelen skall höjas till 50 % av basbeloppet.
- Prövningen mot egen inkomst skall avskaffas.
- Någon minimiavgift vid återbetalning skall inte utgå.
- Den taxerade inkomsten skall ligga till grund för beräkning av återbetalningen.
- Bankerna skall erbjudas att ta ett större ansvar för finansiering och administration av systemet.

Ett nytt studiemedelssystem som baserar sig på vårt förslag ger enligt vår uppfattning bättre förutsättningar än majoritetens för en tillfredsställande finansiering under studietiden och en rimlig återbetalningsbörda därefter. Systemet blir generellt verkande och därigenom enkelt att tillämpa för såväl den enskilde som för studiestödsmyndigheterna.

Våra utgångspunkter för en reform

Frågan om studiernas finansiering kan inte ses isolerad från samhällsstrukturen i övrigt. Studierna syftar till att stärka den enskildes kompetens i yrkeslivet och som medborgare. De bidrar därmed till en positiv ekonomisk och social utveckling. Utbildning bör därför på skilda sätt främjas. Detta sker bl.a. genom att undervisningen är kostnadsfri och att staten tillhandahåller studiemedel.

I vårt land saknas dock inte motverkande krafter. För många yrkesgrupper ger utbildningen ganska obetydliga utslag på lönen. I ett livslöneperspektiv kan en utbildningsperiod rent av slå negativt. Detta är resultatet av en långtgående inkomstutjämning men i än högre grad av vårt skattesystem. Dess marginaleffekter slår hårt mot dem som tack vare sin utbildning erhåller en högre lön och därutöver får sin yrkesverksamma period begränsad till ett färre antal år.

Givetvis är utbildning berikande i annan mening än strikt ekonomisk. Men ofrånkomligen vägs de ekonomiska aspekterna in när en person fattar beslut i dessa frågor. Det är på sitt sätt märkligt att det i ett högt utvecklat land inte är möjligt för den enskilde att förutsätta att kostnaderna för några års studier fullt ut skall kunna återbetalas med framtida inkomster. Detta understryker det väsentliga i att skattesystemet reformeras. För många yr-

keskategorier med högre utbildning och studieskulder kommer studierna, även efter de förbättringar som nu föreslås, att bli "lönsamma" i ett livslöneperspektiv först när marginalsatterna sänks. Våra respektive partier arbetar i andra sammanhang för att så skall ske.

Intill dess att en marginalsattereform kan genomföras är det inte möjligt för något studiemedelssystem, som är statsfinansiellt rimligt, att självständigt åstadkomma några mycket stora förbättringar av de ekonomiska villkoren för inkomsttagare med studielån.

Utöver de mer övergripande synpunkter som vi här har redovisat har följande utgångspunkter varit vägledande för oss vid utformningen av våra i förhållande till kommittémajoriteten avvikande förslag.

a) Studiemedelssystemet skall bygga på generella regler utan individuella ekonomiska prövningar.

Majoriteten föreslår ett system med individuella bostadsbidrag samt att inkomstprövningen skall vara kvar.

b) Totalbeloppet skall vara så väl tilltaget att de studerande kan finansiera heltidsstudier utan att behöva arbeta under själva studietiden.

Majoritetens förslag innebär att de studerande som inte blir berättigade till bostadsbidrag får en otillräcklig höjning av studiemedlen jämfört med i dag.

c) Villkoren för studiemedelssystemet skall bestämmas av staten.

Majoritetens förslag innebär att beslutanderätten över en del av studiefinansieringen – det kommunala bostadsbidraget – kommer att överlåtas till kommunerna.

d) Medelshanteringen skall ske på för de studerande gynnsammast möjliga sätt.

Majoriteten vill ej pröva förutsättningarna för att bankerna tar ett större direkt ansvar för administrationen av studiemedelssystemet.

Bostadsbidrag olämplig stödform

Ett centralt inslag i majoritetens förslag är två bostadsbidrag, ett, vilket redan är beslutat av riksdagen, för ungdomar upp till 28 års ålder, ett, likartat, för studerande över 28 år.

Mot detta anser vi att det kan riktas flera invändningar.

– Kommittén är ense om att familjepolitik ej skall bedrivas via studiemedelssystemet. Lika självklart borde det vara att inte föra bostadspolitik i samma system.

– Studiemedelssystemet differentieras efter boendeförhållande på ett sätt som tidigare har mött stark kritik.

– De studerandes valfrihet i fråga om konsumtionsmönster begränsas.

– Då det är kommunerna som beslutar om de kommunala bostadsbidragen kan olika studieformåner uppkomma på skilda orter.

– Hyresnivån på berörda bostäder kan förväntas stiga då de boende endast behöver bära 20 % av höjningarna och samtidigt torde de studerande komma att söka sig till dyrare bostäder eftersom de får mycket små merkostnader för detta. Den totala samhällskostnaden för bostadsbidragen kan därmed förväntas stiga kraftigt utan att detta kommer studiefinansieringen till del.

Vår slutsats av detta är att vi avvisar bostadsbidrag för ensamstående och i stället förordar att de ekonomiska resurser som därigenom frigörs används för att delfinansiera en kraftig höjning av studiebidraget inom studiemedelssystemet. Annorlunda uttryckt innebär detta att vi omvandlar ett selektivt bidrag till ett generellt stöd.

Totalbelopp och bidragsdel höjs kraftigt

Kommittén har i sitt material redovisat vad skilda grupper av bidragstagare och löntagare har att ekonomiskt disponera. Med beaktande av de reala höjningar grupper med låga inkomster erhållit sedan studiemedelssystemet infördes och med hänsyn till att de studerandes kostnader stigit snabbare än inflationen förordar vi en höjning av den återbetalningsfria delen (studiebidraget) till 50 % av basbeloppet för ett läsår om nio månader. Detta motsvarar 12 250 kr. (den 1 juli 1987). Vi förordar vidare att återbetalningspliktiga studiemedel skall kunna utgå med 120 % av basbeloppet för samma tid; dvs. 29 400 kr. Totalbeloppet blir därmed 170 % av basbeloppet: 41 650 kr. eller 4 628 kr. per månad.

Ingen prövning mot egen inkomst

I dag finns regler som reducerar studiemedelsbeloppet med hänsyn till den studerandes inkomst. Dessa regler vill kommitténs majoritet behålla men gränsen för hur mycket man skall kunna tjäna utan att studiemedelsbeloppet påverkas höjs till f.n. 32 000 kr. Vidare föreslås att rätten att uppbära studiemedel helt skall upphöra vid en inkomst av f.n. 120 000 kr.

Enligt vår uppfattning bör prövningen mot den studerandes inkomst avskaffas. Därmed understryker man att studiemedelssystemet skall vara ett generellt verkande system. Genom att avstå från individuella prövningar kan man vidare göra väsentliga besparingar i administrationen av studiemedel och även underlätta för den enskilde studeranden. Vidare slipper man kontrollera att de studerande har lämnat korrekta uppgifter. Denna kontroll sker i dag bl.a. genom samkörning av uppgifter från CSN och skattemyndigheterna.

Risken för att en avskaffad prövning skulle leda till att de studerande frestas att arbeta så mycket jämsides med studierna att dessa skulle försummas är liten. Det finns spärregler mot detta genom att rätten att uppbära studiemedel är knuten till deltagande i undervisningen och viss studietakt. En eventuell risk är för övrigt lika stor med majoritetens modell eftersom denna medger en inkomst på 120 000 kr. per år, dvs. i praktiken ett heltidsarbete, innan rätten till studiemedel bortfaller.

Nej till minimiavgift

Kommittén redovisar skilda modeller för återbetalningssystem. Dels en som i princip innebär att skulden återbetalas med fyra procent av inkomsten per år, dels en som bygger vidare på nuvarande modell, det vill säga att skulden återbetalas under en bestämd tid. Det är angeläget att frågan om dessa båda modellens fördelar och nackdelar blir ytterligare belysta under remissomgången.

Kommittén har för sin del enats om att förorda ett inkomstrelaterat återbetalningssystem. Detta bör då enligt vår uppfattning genomföras konsekvent. Vi avvisar därmed majoritetens förslag att de som tjänar mindre än 0,75 basbelopp ändå skall betala tre procent av basbeloppet.

Förslaget om en minimiavgift drabbar exempelvis arbetslösa och föräldrar som vårdar barn i hemmet. Att dessa av sitt arbetslöshetsunderstöd, socialbidrag, eller på annat sätt skall betala f.n. 723 kr. per år är inte rimligt. Statens kostnader för att uppskjuta återbetalningen för dessa grupper ter sig inte överväldigande.

Rättvisare inkomstbegrepp

Kommitténs majoritet har förordat att det inkomstbegrepp som skall användas för beräkningen av den fyraprocentiga återbetalningen skall grundas på den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten med tillägg för avdragen för underskott av en- eller tvåfamiljsfastighet och övriga underskott i förvärvskälla.

Vi förordar i stället att begreppet taxerad inkomst skall läggas till grund för beräkningen av återbetalningen. Därmed får man ett bättre hänsynstagande till den faktiska betalningsförmågan än vad fallet blir med majoritetens förslag. Det blir också enklare för den enskilde att beräkna den avgift vederbörande skall erlägga. Vårt förslag innebär att amorteringarna för låntagare med underskottsavdrag kommer att bli lägre än vad de blir om man väljer majoritetens inkomstbegrepp. Det finns därvid anledning att understryka att detta inte innebär att den totala skulden blir mindre, endast de årliga amorteringarna.

Effektiv medelshantering

Kommittén är överens om att studiemedelssystemet skall läggas utanför statsbudgeten. Majoriteten föreslår därutöver att medelshanteringen skall handhas av riksgäldskontoret och CSN.

Enligt vår uppfattning bör i stället prövas om en ordning där bankväsendet helt eller delvis övertar såväl finansiering som administration av studiemedlen är till fördel för de studerande. De får då bl.a. tillgång till ekonomisk rådgivning och specialkunskaper som CSN inte har och heller inte bör skaffa resurser för att kunna ge.

Kommittén har under arbetet haft kontakter med företrädare för Sparbanksföreningen och Bankföreningen. Dessa organisationer har därvid förklarat sig intresserade att mer konkret lämna förslag till hur en utökad medverkan från deras sida i studiemedelssystemet skulle kunna utformas. Enligt vår uppfattning bör därför bankerna inbjudas att lämna sådana förslag innan några ytterligare åtgärder vidtas vad gäller utflyttningen av studiemedlen från statsbudgeten. En förutsättning för bankernas medverkan skall självfallet vara en statlig lånegaranti. I den fortsatta diskussionen med bankerna, som inbjudan förhoppningsvis resulterar i, bör det givetvis vara möjligt att beakta konstruktiva idéer till förändringar av de av kommittén förordade lösningarna.

Kostnadsuppskattning av våra förslag

Kommitténs kostnadsberäkningar av sina förslag är ett sätt att räkna. Man kan välja andra som bygger på en annan diskonteringsfaktor för de lån som ställs till de studerandes förfogande och ett annat synsätt i fråga om vilken subventionseffekt som ligger i den nuvarande avdragsrätten för räntor. Vi vill understryka att eventuella framtida förändringar av avdragsrätten inte får leda till ändringar i studiemedelssystemet som är till nackdel för de studerande.

Vi har i det föregående föreslagit att bidragsdelen skall höjas i förhållande till kommittémajoritetens förslag. Vi har vidare förordat att prövningen mot den studerandes inkomst skall upphöra, att ingen minimiavgift skall utgå samt att ett annat inkomstbegrepp än det som majoriteten har föreslagit skall användas. Detta innebär ökade kostnader för staten. Samtidigt har vi förordat att bostadsbidraget för ensamstående skall avskaffas vilket innebär en besparing. Vi bedömer att saldot av våra förslag i förhållande till dem som har presenterats av kommitténs majoritet innebär en ökad kostnad för staten med totalt 200–300 milj.kr. per år.

2 Av Lars Ahlmark

I en särskild reservation har jag tillsammans med Anders Frostell på ett antal punkter förordat andra ställningstaganden beträffande studiemedelssystemets utformning än vad majoriteten stannat för. Därutöver föreslår jag att en avskrivning av viss del av studieskulden sker för studerande som bedrivit studier i minst sex terminer eller avlagt doktorsexamen.

När studiemedelssystemet infördes ledde längre studier normalt till en så pass mycket högre lön att de kunde betraktas som en ur ekonomisk synvinkel lönsam investering. Löneutjämningen i kombination med ett skattesystem som missgynnar den vilken genom några års studier får sin livslön koncentrerad till en kortare period har lett till att längre studier i dag i praktiken kan innebära en förlust för den enskilde.

Samtidigt behöver vårt land välutbildade medborgare. En förutsättning för bibehållet och växande välstånd är att Sverige på skilda områden ligger i frontlinjen med kunniga forskare, tekniker och administratörer samt personer med gedigna språkkunskaper och god kännedom om andra länder.

Studerande med förutsättningar för kvalificerade studier bör därför uppmuntras att bedriva sådana. Inte minst viktigt är att minska den sociala snedrekryteringen till mer omfattande studier.

För att begränsa den totala skuldbördan och något kompensera att den studerande under lång tid avstått från arbetsinkomster bör därför en del av studieskulden avskrivnas för personer som uppburit studiemedel under minst sex terminer.

De sex terminerna skall kunna gälla såväl gymnasiala som postgymnasiala studier och behöver inte omfatta en sammanhängande tidsperiod. Avskrivning bör ske med sex procent av basbeloppet per termin för gymnasiala studier (dvs. tio procent av lånet) och med sex procent av basbeloppet per uppnådda 20 poäng för postgymnasiala studier; det senare för att inte mer utdragna studier skall gynnas.

En doktorsexamen innebär normalt ett omfattande avstående från möjliga inkomster under lång tid. Den bör därför leda till en avskrivning med 100 procent av basbeloppet.

Kommittén föreslår att någon avskrivning i vissa fall skall kunna ske för gymnasiala studier som följts av postgymnasiala studier. Denna avskrivning fyller en delvis annan funktion än den av mig föreslagna. Skulle en studerande vara berättigad till avskrivning enligt båda modellerna skall den för den studerande mest förmånliga tillämpas. Kostnaderna för mitt förslag kan beräknas till ca 150 milj.kr.

3 Av Rune Backlund

Kommitténs majoritet har valt att i stora drag bygga vidare på det studiemedelssystem som infördes i mitten av 1960-talet. De största förändringarna, i förhållande till dagens system, föreslår man på återbetalningssidan.

Studiestödet är ett instrument för att förverkliga samhällets utbildningspolitiska mål. Utbildningsplaneringen i vårt land har varit inriktad på att tillgodose tre mål: arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft, den enskildes önskemål om utbildning och mera långsiktiga samhällsbehov.

Förändringarna på arbetsmarknaden och i samhället i stort ställer allt större krav på individens kunskaper. Utbildningsbehovet ökar än mer i framtidens samhälle. Den som saknar utbildning riskerar att ställas utanför arbetsmarknaden. Desto mera komplicerat vårt samhälle blir, ju större

kunskaper kommer att krävas av samhällsmedborgarna för att han/hon skall kunna påverka och delta i samhällsarbetet. En hög utbildnings- och kunskapsnivå gör därför vårt land bättre rustat att möta framtiden. Sverige tjänar på att så många som möjligt väljer att utbilda sig. Utbildning är en investering för framtiden både för den enskilde och för samhället. Ett huvudmål för det statliga studiestödssystemet måste därför vara att stimulera så många som möjligt att skaffa sig en utbildning som svarar mot tidens krav.

När det nuvarande studiemedelssystemet infördes var det tänkt att det skulle ge ekonomiska möjligheter för alla som så önskade att skaffa sig en högre utbildning. Som framgår av kapitel 3 verkade studiemedlen i utjämnande riktning mellan socialgrupperna under den första tiden på sextiotalet. Därefter avstannade utvecklingen mot en jämnare rekrytering till den högre utbildningen. Förhållandena i dag är fortfarande sådana att betydligt färre ungdomar från socialgrupp tre än från ett och två söker sig till högskolan.

Svenssons/Reuterbergs undersökningar pekar ut två svagheter i dagens studiemedel som verkar rekryteringshämmande på ungdomar från socialgrupp tre. Dels upplevs studiemedlen som otillräckliga för att man skall kunna försörja sig under studietiden, dels finns en uttalad rädsla för att skuldsätta sig med de belopp som blir följden av dagens system.

Ett studiestödssystem som skall åstadkomma en jämnare social rekrytering måste undanröja dessa båda hinder. De förslag till förändringar som majoriteten för fram i kapitel 5 anser jag vara otillräckliga.

Studielön

Jag förordar i stället införandet av en studielön som därmed ersätter det nuvarande studiemedelssystemet. Studielönen bör beloppsmässigt utgå med 100 % av basbeloppet (24 500 kr. 1987). Samhället bör därutöver erbjuda den studerande kompletterande återbetalningspliktiga lånemedel på upp till 80 % av basbeloppet (19 600 kr.). Sammantaget ger mitt förslag 44 100 kr. under ett studieår, vilket bör vara tillräckligt för att täcka en studerandes levnadskostnader under studietiden. Därutöver har den studerande liksom i dag möjligheter att skaffa sig ytterligare inkomster genom att feriorbeta.

I beskattningshänseende skall studielönen behandlas på samma sätt som andra inkomster i samhället. Genom att studielönen blir beskattad kan de föreslagna reglerna för fribelopp helt utgå.

Av de studerandebudgetar som presenterats för kommittén framgår att kurslitteratur är en tung post för många studerande. Variationerna i kostnader mellan utbildningarna är betydande. Jag anser det rimligt att samtidigt som studielönen blir beskattningsbar inkomst då också ges möjlighet att göra avdrag för kurslitteraturen.

Ett studielönesystem skulle kosta mera än dagens system. Men som jag tidigare konstaterat är utbildning en lönsam investering för landet. Det motiverar enligt mitt synsätt ett generöst studiestödssystem som stimulerar till högre studier.

En studielön, enligt ovan skisserad modell, skulle kraftigt minska den studieskuld som enligt Svensson/Reuterberg utgör ett av hindren för att ungdomar från socialgrupp tre inte vågar satsa på en längre utbildning. Den föreslagna nivån ger också en rimlig levnadsstandard under studietiden vilket gör det möjligt att koncentrera sig på studierna på heltid. Behovet av extrainkomster begränsas. Kommitténs majoritet har inte varit beredd att närmare utreda ett studielönealternativ. De invändningar mot ett sådant system som redovisas i kapitel 5 utgör enligt min mening inget hinder mot införandet av en studielön. Vi har redan i dag exempel på stödformer inom studiestödet som är beskattade och som ger förmåner inom socialförsäkringsområdet. En studielön skulle i sin konstruktion få stora likheter

med det nuvarande särskilda vuxenstudiestödet som består av en beskattad bidragsdel och en lånedel.

En beskattad studielön skulle heller inte nämnvärt öka antalet självdeklarationer eller försvåra taxeringsarbetet. Merparten av landets högskolestuderande lämnar redan i dag in en egen deklaration. Det föreslagna avdraget för kurslitteratur kan schabloniseras för olika utbildningar.

I majoritetens förslag till studiestöd har det bostadsbidrag till ensamstående ungdomar, som inrättades av riksdagen under våren 1987, en avgörande roll. Jag anser det principiellt felaktigt att dela upp samhällets subvention till de studerande på två olika system. Dessutom innebär systemet med bostadsbidrag att en del av kostnaden övervältras på vissa kommuner. Samhällets subvention till de studerande skall ske i studiestödssystemet och där göras så tydlig som möjligt. Det gör det lättare för ungdomar som tänker vidareutbilda sig att överblicka samhällets stöd.

Inkomstrelaterat återbetalningssystem

Kommittén föreslår i stor enighet att det nuvarande återbetalningssystemet ersätts med ett inkomstrelaterat sådant. Även jag anser att fördelarna med ett sådant system överväger. Den av mig föreslagna modellen med studielön ger en avsevärt lägre studieskuld än dagens och majoritetens förslag. Återbetalningen kommer därför att gå snabbare i min modell än i de exempel som återfinns bland bilagorna. På några punkter i konstruktionen av återbetalningssystemet har jag däremot en annan uppfattning än majoriteten.

** Inkomstbegreppet*

Majoriteten väljer att behålla det nu gällande inkomstbegreppet då den årliga avgiften skall fastställas. Det innebär att underskott i en- eller tvåfamiljsfastighet och övriga underskott i förvärvskälla läggs till den taxerade inkomsten.

Vid beskattning används den taxerade inkomsten som underlag för att beräkna en persons förmåga att betala skatt. Jag anser att taxerad inkomst även skall användas för att beräkna den årliga avgiften vid återbetalning av studielån.

** Minimavgift*

Kommittén föreslår att en minimavgift skall betalas av alla låntagare på 3 % av basbeloppet, oavsett om man har några inkomster eller ej. Jag anser att en sådan avgift ej skall tas ut. Den strider mot principen att återbetalningssystemet skall vara relaterat till inkomsten. För att kunna betala en minimavgift måste man rimligen ha inkomster annars blir man beroende av bidrag från något annat håll för att klara av avgiften.

** Återbetalning efter 65 års ålder*

Till skillnad från dagens system skall återbetalning i framtiden ske även efter 65 års ålder. I den av mig föreslagna modellen kan det endast i undantagsfall bli aktuellt med att skulden kvarstår vid 65 års ålder. I de fallen har man haft mycket låga inkomster eller saknat sådana under en längre tid.

Det bör noteras att sådana fall då också genom pensionssystemets konstruktion kommer att också ha en låg pension. Deras förmåga att återbetala ökar inte med pensioneringen. Jag anser därför att huvudregeln bör vara att den återstående skulden avskrivs vid 65 års ålder.

** Uppskov med återbetalningen*

Den föreslagna modellen förutsätter att i princip inga uppskov med återbetalningen skall beviljas. Jag anser att ett inkomstrelaterat återbetalningssystem måste konstrueras så, att den myndighet som ansvarar för debiteringen av avgifter har möjligheter att ge uppskov då låntagaren uppenbart har svårt att återbetala t.ex. på grund av stor försörjningsbröda.

Särskilda yttranden

1 Av Örjan Edström

Ett studiemedelssystem skall tillgodose flera målsättningar. Kommittén anser att det övergripande målet bör vara att bereda faktiska möjligheter till studier för så breda grupper i samhället som möjligt. Det är positivt, men ett övergripande mål bör också vara att främja rekryteringen till fortsatta studier. Detta borde ha betonats ytterligare. Tendensen mot minskande ungdomskullar och växande rekryteringsproblem till högre utbildning medför att studiestödet även måste ses som ett instrument att öka andelen rekryterade från en åldersgrupp.

Sett i ett rekryteringsperspektiv finns även en risk för att förslaget om ett avskaffande av barntillägget kan motverka viljan att studera hos de berörda. Med tanke på att rekryteringen till studier bör ske från så breda grupper i samhället som möjligt, finns det skäl för ett särskilt stöd till studerande med barn. Ett sådant stöd bör utgå i form av ett bidrag. Av principiella skäl bör dock stödet i första hand ges inom ramen för familjepolitiken.

En annan viktig uppgift för ett studiestödssystem måste vara att underlätta återkommande utbildning. För redan yrkesverksamma personer med en relativt god inkomst och höga levnadsomkostnader kan ett otillräckligt totalbelopp verka avskräckande, trots att både intresset och behovet av en utbildning är stort. Det är därför tveksamt att som kommittén vid totalbeloppets fastställande lägga så stor vikt vid en jämförelse med ungdomslöner.

Vidare finns det skäl att vid återbetalningen av studieskulden ta större hänsyn till att de återbetalningsskyldiga ofta har vissa faktiska kostnader, bl.a. för boende. Genom det inkomstbegrepp kommittén föreslår läggs exempelvis avdrag för underskott av en- eller tvåfamiljsfastighet till den taxerade inkomsten innan den årliga avgiften fastställs. Enligt min mening finns det starka skäl för att man vid fastställandet av studieskuldavgiften i stället bör bygga på den taxerade inkomsten. De avdrag som individen gör motsvaras av faktiska kostnader, t.ex. ränteutgifter för boende i bostadsrätt eller villa. Det är dessutom enkelt att använda det inkomstbegrepp som används i skattesystemet och det skulle på ett positivt sätt bidra till ett intresse för återkommande utbildning.

En väsentlig del i utredningens förslag för att förbättra de studerandes ekonomi bygger på det särskilda bostadsbidrag för ungdomar under 29 år som införs den 1 januari 1988 under förutsättning av beslut i respektive kommun. Kommittén föreslår att den som beviljas statligt studiestöd skall kunna få det särskilda bostadsbidraget även efter det att han eller hon fyllt 29 år. Förslaget är positivt ur vissa synvinklar, men det är i princip tveksamt att bygga förbättringar av ett mycket långsiktigt system som studiestödet på mer kortsiktiga åtgärder som det bostadspolitiska särskilda bostadsbidraget. Vid förändringar av bostadsstödet eller vid olika ställningstaganden på kommunal nivå kan förutsättningarna för den studerande att klara sig på studiestödet väsentligt ändras eller komma att variera mellan olika orter.

Kommittén föreslår viktiga förbättringar på tilldelningssidan i det nya studiestödssystemet. Förslagen finansieras främst genom åtgärder på återbetalningssidan inom studiestödssystemet som en följd av att kommittén ej

fått lägga fram förslag som medför ökade kostnader för staten och för kommunerna.

En huvudfråga för att få ett väsentligt bättre studiestöd, som uppfyller centrala krav, är enligt min uppfattning att mer resurser tillförs studiestödssystemet. En ytterligare höjning av det direkta bidraget och särskilda åtgärder på återbetalningssidan utöver vad jag tidigare framfört, t.ex. avskrivning av studieskulden vid pensionering, är nödvändiga insatser som inte rymms inom resursramen.

Vid sidan av en reformering av studiestödssystemet är det nödvändigt med en kraftig förstärkning av vuxenstudiestödet och en lösning av problemen med finansieringen av personalutbildningen. Åtgärder i den riktningen skulle minska trycket på studiestödssystemet och medföra ett ökat reformutrymme inom detta.

2 Av Björn Hamrin

Studiemedelskommittén hade att, enligt utbildningsministerns direktiv, finna ett studiemedelssystem som förbättrade det nuvarande.

Arbetet har varit svårt, inte minst p.g.a. det tvingande, "ej leda till kostnadsökningar". Kostnadsfrågan har tyvärr tagit mycket tid från diskussionen kring ett nytt studiemedelssystem. Det har med andra ord kunnat vara mer diskussion med vision.

Studiemedelskommittén har med tanke på ovanstående kommit med ett till vissa delar acceptabelt förslag.

Tilldelningen

Studiebidraget, bra med en rejäl höjning och bindningen till basbeloppet. Totalbeloppet är dock för lågt i förslaget. Jag skall här ge två exempel på varför.

Ex. 1. En undersköterska som beslutar sig för att utbilda sig till sjuksköterska. I dag har hon, efter några års yrkeserfarenhet, en ungefärlig disponibel inkomst på 5 500 kr. Under studietiden får hon 4 200 kr., enligt kommitténs förslag. Om hon bor i en kommun som inför bostadsbidrag för ungdomar, kan hon få maximalt 1 360 kr. i bidrag.

Hon får en studieskuld på nästan 60 000 kr.

Ex. 2. En sjuksköterska som tänker gå en påbyggnadslinje, har 40-50 poängs studier framför sig. Hon har efter några års yrkesarbete en ungefärlig disponibel månadsinkomst på 6 000 kr. Under studietiden minskar hennes månadsinkomst med 1 800 kr. Hennes skuld ökar med 30 000 kr. Tyvärr kan hon inte räkna med någon högre inkomst efter studierna. Kommer hon att läsa vidare?

Återbetalningen

Det är bra med återbetalning baserad på din inkomst.

Den årliga räntan är jag tveksam inför. Den kommer enligt förslaget att vara 50 % av statens upplåningskostnad. Vad den kostnaden kommer att bli i framtiden vet nog bara Långtidsutredningen. Jag anser att det bör vara ett tak för räntan, 4,2 % kanske.

Övrigt

Tolvterminssystemet stänger ute sjuksköterskor som vill studera till läkare.

Arbete under ferietid bör inte påverka dina möjligheter att få studielån.

3 Av Gunilla Johannesson

Studiestödet skall bl.a. göra högre studier möjliga för alla oavsett ekonomisk och social bakgrund. Det skall vara neutralt i fråga om utbildningsval. Och återbetalningsreglerna skall utformas så att ingen på grund av dem behöver känna tveksamhet inför högre studier.

Studiestödet har stor betydelse för att stimulera till högre utbildning och forskarstudier. Med denna grundinställning välkomnar jag kommitténs förslag att förskjuta den statliga subventionen i studiemedelssystemet i form av osäkra inflationsvinster i återbetalningen till en synlig subvention direkt genom en högre bidragsdel som är generell och värdebeständig. Detta är en riktig tanke.

Men förslaget kopplas till ett nytt återbetalningssystem där den årliga inbetalningen sätts i en procentsats på inkomsten. Procentsatsen är satt så att staten skall ha en chans att så småningom få tillbaka lånemedlen även om återbetalningen drar ut på tiden. Systemet bygger på att löneutvecklingen skall vara snabbare än den kalkylerade räntekostnaden. Med ränta på räntaeffekter skall löneutvecklingen så småningom dominera över räntekostnaderna. Det ger en skuldutveckling enligt ketchupflaskeprincipen: först händer ingenting, sen händer ingenting och sen allting. Men systemet är känsligt när det gäller t.ex. lånebeloppens storlek och studiemedelstagnas ålder. Och studieskulder på 150 000 kr. kommer om löneutvecklingen ligger runt 7 % att växa nominellt inemot 30 år.

Detta blir ett pedagogiskt problem. Sannolikt kommer systemets regler i praktisk tillämpning att behöva omprövas med mycket täta mellanrum. Också det kommer att förstärka intrycket av att avgifterna upplevs mer som en skatt än som ränta och amorteringar på skulder man själv har ansvar för. Inkomstgränsen 4 % ter sig redan i dag alltför hög för många återbetalare.

En mer radikal lösning hade därför enligt min mening varit en större omläggning av systemet. Subventioneringen bör brytas ut och omvandlas till stipendier på 20 000 kr. per läsår. Den ytterligare finansieringen kan de studerande sedan klara med marknadsmässiga men statsgaranterade lån.

4 Av Cawe Johansson

Med anledning av studiemedelskommitténs överväganden och förslag vill jag framföra följande.

I 5.2.6 Bostadsbidrag till studerande över 28 år, vill jag framföra att det skall vara tvingande för kommunerna att efterleva riksdagens beslut om bostadsbidrag.

5 Av Maria Östberg-Svanellind

Det är tyvärr med missmod jag deltagit i studiemedelskommitténs arbete eftersom regeringen redan vid dess inrättande omöjliggjorde dess arbete genom att ge kommittén alltför snäva direktiv.

För den invigde ter sig behovet av att satsa mer pengar på den högre utbildningen och på studiefinansieringssystemet som självklart. Det hade mot bakgrund därav varit intressant att se vad en helt förutsättningslös utredning hade kunnat komma fram till för förslag.

Dagens studiemedelssystem dras mycket riktigt med en rad problem. Det mäktar helt enkelt inte med att uppfylla alla de krav som ställs. Den sociala snedrekryteringen till högskolan ökar, antalet studieavbrott ökar och allt fler orkar inte med att betala av sina studieskulder. Det är för mig självklart att det för att åtgärda dessa problem och för att kunna uppfylla de utbildningspolitiska målen om en högskola för alla krävs rejäla satsningar på hela systemet.

Studerande bör som andra samhällsmedborgare omfattas av samhällets ordinarie familje- och bostadspolitik. Därför bör inte någon differentiering inom studiemedelssystemet göras på dessa områden. Ett studiefinansieringssystem som är generellt, enkelt och lättöverskådligt är önskvärt.

Kommitténs förslag bygger i flera avseenden på det tillskott till de studerandes ekonomi som man anser att det speciella ungdomsbostadsbidraget kommer att utgöra. Jag vill här betona att bostadsbidrag är en kommunal angelägenhet och detta bostadsbidrag kan komma att införas i enbart vissa kommuner. Därav kan uppstå en regional ojämlikhet mellan de studerande.

Studiemedelssystemet måste vara studiefrämjande, det måste dels framstå som attraktivt för den som eventuellt skall välja att studera på högskolan och dels vara ändamålsenligt under själva studietiden. Heltidsstudier är att betrakta som heltidsarbete och de studerande skall inte vara tvingade att arbeta parallellt med studierna för att klara av att försörja sig.

Tilldelning och totalbelopp

Till skillnad mot kommittén menar jag att totalbeloppet kraftigt måste höjas för att uppfylla de krav som SFS ställer på ett studiefinansieringssystem. I första hand menar vi att totalbeloppet måste höjas till 185 % av basbeloppet. Vidare menar vi att utav totalbeloppet måste minst 50 % vara bidrag för att inte återbetalningsbördan skall bli för stor. Vi menar också att det är viktigt att studiemedel skall kunna utgå även efter 45 års ålder. Detta är framför allt av betydelse för de kvinnor som stannat hemma och tagit hand om barn och familj och därefter väljer att börja studera.

Fribeloppsgränsen bör slopas helt under de perioder då den studerande inte uppbär studiemedel, dvs. under ferier och liknande.

Återbetalning

Avseende det föreslagna återbetalningssystemet är jag ense med kommittén om principen om ett inkomstrelaterat återbetalningssystem. Däremot måste ett sådant system innehålla en minimigräns för återbetalning så att de med låga inkomster inte tvingas betala.

Vidare menar jag att återbetalningssystemet inte får möjliggöra en situation där den enskilde trots att hon betalar tillbaka på sin skuld ändå får en högre skuld vid årets slut p.g.a. att räntan är så hög. Jag menar att den eventuella mellanskillnaden i dessa speciella fall bör efterskänkas.

Förslaget att ta bort den välbehövliga återbetalningsfria tiden på två år efter (i normalfallet) avslutade studier tror jag kommer att slå hårt. De studerande har under sin studietid levtt mycket knapert och står efter avslutade studier ofta inför situationen att bilda hem och familj vilket medför att de återbetalningsfria åren är välbehövliga.

Vidare saknar jag förslag om hänsynstagande till försörjningsbörda vid återbetalning av studiemedel vilket vi anser vara rimligt. Inte heller anser jag det rimligt att man skall fortsätta att betala av sin studieskuld efter pension.

Jag menar att studiefinansieringssystemet måste ses som en del av utbildningspolitiken. Sveriges riksdag har slagit fast att samhället skall erbjuda en högskola för alla där bl.a. ekonomisk och social bakgrund inte skall ha någon betydelse. Staten måste garantera varje individ en sådan ekonomisk trygghet att bedriva framgångsrika heltidsstudier. En hög utbild-

ningsnivå är en förutsättning för att demokratin skall kunna fungera och utvecklas.

Det är uppenbart att det bästa sättet att uppfylla dessa mål vore ett system där man inför studielön.

Bilaga 1

Kommittédirektiv Utredning av studiemedelssystemet m.m.

Dir. 1985:33

Beslut vid regeringssammanträde 1985-06-19

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Hjelm-Wallén, anför.

Mitt förslag

Under hänvisning till vad jag anförde i inledningen till utbildningsdepartementets bilaga till 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100 bil. 10 s. 75-82) och till vad riksdagen sedermera har uttalat i anledning därav (SfU:16, rskr 212) föreslår jag att en kommitté tillkallas för att utreda behovet av förändringar av studiemedelssystemet m.m. och komma med erforderliga förslag.

Sammanfattning av utredningsuppdraget

Kommittén bör bedöma vilka effekter studiemedelssystemet har haft på rekryteringen till skilda slag av studier bl.a. med hänsyn till ålder och social bakgrund. Vidare bör kommittén analysera vilka behov av förändringar som är mest angelägna då det gäller såväl beviljning som återbetalning av studiemedel. Vid denna analys skall hänsyn tas till hur rekryteringen till studierna påverkas, hur studieeffektiviteten kan förändras och hur rättviseaspekter berörs.

Med utgångspunkt i sina analyser och bedömningar bör kommittén lämna förslag till förändringar av studiemedelssystemet. Kommitténs förslag bör inte få leda till totala kostnadsökningar för stat eller kommuner. Reformförslag bör således finansieras genom omprioriteringar inom studiestödsområdet eller mellan detta och näraliggande områden.

Kommittén bör vid utformningen av sina förslag beakta att huvudsyftet med studiestödet är att bereda faktiska möjligheter till studier för så breda grupper i samhället som möjligt. Kommitténs arbetsområde bör avgränsas till att i första hand avse studiemedelssystemet. Det bör emellertid stå kommittén fritt att lämna förslag om justeringar av gränserna mellan de tre systemen och om sådana förändringar i övrigt av studiehjälp- och vuxenstudiestödssystemen som kan föranledas av övervägandena beträffande studiemedelssystemet. I övrigt bör kommitténs arbete bedrivas förutsättningslöst.

Kommittén har således stor frihet vid utformningen av sina förslag. Dock bör förslag lämnas beträffande följande områden:

- studiemedelsbeloppets storlek; förslaget skall innefatta ett ställningstagande till om och i så fall i vilken utsträckning hänsyn skall tas till skillnader i behov och i inkomst och förmögenhet
- regler för avskrivning av återstående återbetalningsskyldighet vid mera varaktiga betalningssvårigheter
- hänsynstagande till makes ekonomi vid återbetalning av studiemedel
- inriktningen av subventionselement i studiemedelssystemet; förslaget skall innefatta ett ställningstagande till om studiestödets syften nås bäst genom ett studiebidrag eller genom lättnader i återbetalningsbördan
- studiemedelssystemets förhållande till andra system.

Vid sin prövning av olika möjligheter att finansiera reformer inom studiemedelssystemet bör kommittén - även om det inte skulle föranleda förslag - belysa i vad mån resurser kan frigöras genom följande förändringar:

- omvandling av studiebidragen till återbetalningspliktiga studiemedel
- finansiering av studiemedlen, helt eller delvis, utanför statsbudgeten
- förkortning av återbetalningstiden
- årlig uppräknings av återbetalningsskyldigheten med ett högre index-tal än det nuvarande (4,2 %).

Bakgrund

Det statliga studiestödet förekommer i tre huvudformer

- *studiehjälp* för studerande under 20 år i utbildningar på gymnasial nivå
- *studiemedel* för studerande över 20 år oavsett utbildningsnivå samt för yngre studerande på högskolenivå
- *vuxenstudiestöd*, som har tre former, nämligen timstudiestöd och dagstudiestöd för kortare utbildningar samt särskilt vuxenstudiestöd för längre utbildningar; det senare beviljas efter särskilt urvalsförfarande till personer som har förvärvsarbetat i minst fyra år och som studerar till och med gymnasial nivå eller i yrkesteknisk högskoleutbildning.

Under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel finns dessutom *utbildningsbidrag* för dem som genomgår arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildning kan beviljas den som är eller riskerar att bli arbetslös och som är över 20 år. Från åldersgränsen finns vissa undantag. Arbetsmarknadsutbildning är klart yrkesinriktad.

Utöver dessa former för studiestöd finns andra slag av ekonomiska ersättningar till personer i utbildning, t.ex. inom ramen för det kommunala uppföljningsansvaret för ungdom under 18 år och för deltagare i ungdomslag. Den viktigaste formen utgörs emellertid av helt eller delvis bibehållen lön under studier. I det sammanhanget bör nämnas arbetsmarknadsutbildning i företag och sådan utbildning som förväntas bli resultatet av förnyelseföretagerna (prop. 1984/85:86, FiU:9).

Studiehjälpen och studiemedlen i sin nuvarande form tillkom vid mitten av 1960-talet efter ett omfattande utredningsarbete. De båda stödformerna har successivt genomgått förändringar. Detta gäller i synnerhet studiehjälpen. Grundprinciperna för stöden har dock bibehållits.

Grundläggande för utformningen av *studiehjälpen* är att föräldrarna har försörjningsansvaret för sina barn tills dessa fyller 21 år om de bedriver studier på gymnasial nivå. Studiehjälpen är därför utformad som ett stöd till familjen och den är avsedd att minska föräldrarnas försörjningsbörda. Utöver det generella studiebidraget, vilket till sitt belopp motsvarar barnbi-

draget, finns extra tillägg som varierar med familjens ekonomiska situation samt tillägg för merkostnader som uppstår för resor till skolan och för egen bostad på skolorten. Resetillägget har numera ersatts av ett bidrag till läns- trafikbolagen mot att dessa svarar för elevernas dagliga resor till skolan. Syftet med de olika tilläggen är att ge likartade förutsättningar för studier efter den obligatoriska grundskolan oberoende av ekonomiska och geografiska förhållanden och att därigenom medverka till social utjämning i rekryteringen till i första hand gymnasieskolan och därmed i andra hand också i rekryteringen till högskolan.

Studiebidragen kan kompletteras med återbetalningspliktiga studiemedel. Sådana beviljas emellertid restriktivt eftersom huvudregeln bör vara att den enskilde inte ådrar sig studieskulder på gymnasieskolnivå.

Under budgetåret 1984/85 har studiehjälpen höjts kraftigt samtidigt som reglerna för beviljande av återbetalningspliktiga studiemedel har skärpts. Dessa åtgärder skall ses i samband med den utbyggnad av det familjepolitiska stödet som genomfördes under budgetåret. Höjningarna av det inkomstprövade extra tillägget har därutöver som särskilt syfte att motverka tendenserna till ökad snedhet i den sociala rekryteringen till gymnasieskolan och dess olika studievägar. Det finns anledning att följa utvecklingen i detta avseende innan några ytterligare större ändringar görs inom studiehjälpens område.

Studiemedel är i första hand avsedda för högskolestudier men är dessutom den normala stödformen även i andra utbildningar för dem som är över 20 år. Huvuddelen av stödet består av återbetalningspliktiga medel eftersom det främst är avsett för utbildning som ligger över den genomsnittliga och som ofta leder till inkomst över den genomsnittliga. Den som erhåller studiemedel betraktas som självständig i förhållande till föräldrarnas ekonomi, och den behovsprövning som görs tar hänsyn endast till den studerandes egen inkomst och förmögenhet. Inga tillägg beviljas för den som måste lämna föräldrahemmet för att bosätta sig på studieorten.

Av studiemedlen, vilka för ett normalt läsår uppgår till 145 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring (dvs. för år 1985 till 31 626 kr.), utgör 2 178 kr. bidrag. Återstoden är återbetalningspliktiga studiemedel. Barn- tillägg beviljas med ett belopp motsvarande 25 % av basbeloppet per barn och läsår. Om studiekostnaderna är särskilt höga eller kräver dyr individuell utrustning beviljas undantagsvis extra studiemedel. Studiemedlen kan utgå med halvt belopp vid deltidstudier. Medlen är avsedda endast för verklig studietid och beräknas för perioder om 15 dagar (vid deltidstudier 30 dagar). Om inkomsten och förmögenheten överskrider vissa gränser reduceras studiemedlen. Inkomstgränsen är lagd så att normala sommarinkomster inte skall sänka studiemedelsbeloppet.

Återbetalningen sker enligt regler som konstruerats särskilt för att passa normalsituationen för dem som genomgått högskoleutbildning och bygger på följande principer:

- * återbetalningen sker i fast penningvärde; dock får den årliga uppräknings- ningen inte överstiga ett visst tal, som f.n. uppgår till 4,2 %; sedan denna regel infördes har varje år penningvärdesförsämringen varit större än garantitalet, varför studiemedelstagarna har gjort vinster på inflationen
- * den årliga återbetalningen skall, räknat i fast penningvärde, vara jämn under hela återbetalningstiden
- * återbetalningstiden skall vara lång och den fastställs enligt följande regler:

- sista återbetalningen skall normalt göras det år vederbörande fyller 50 år
- återbetalningstiden skall vara minst 15 år
- ingen återbetalning får beräknas för året efter det att vederbörande har fyllt 65 år
- * återbetalningen skall vara trygg
- man är skyldig att återbetala endast under år då avgiftsunderlaget når över en viss gräns (under år 1985 motsvarar den ca 76 300 kr. i inkomst och för den som har barn under tio år motsvarar den ca 98 100 kr. i inkomst)
- all eventuell studieskuld skrivs av när vederbörande fyller 65 år eller avlider dessförinnan.

Som ett led i vuxenutbildningsreformerna infördes under budgetåret 1975/76 tre nya former av studiestöd avsedda speciellt för vuxna och i första hand för dem med kort utbildning. Dessa studiestöd finansieras med en särskild vuxenutbildningsavgift, som fr.o.m. den 1 juli 1985 uppgår till 0,264 % av den lönesumma som betalas ut av arbetsgivarna. Finansieringssättet anger att vuxenstudiestöden i princip riktar sig till dem som förvärvsarbetar eller har förvärvsarbetat och stöden är avsedda att utgöra ersättning för det inkomstbortfall som uppstår vid ledighet för studier.

Tim- och dagstudiestöden är avsedda för mera begränsade studier och har som viktigaste syfte att vara ett instrument för rekrytering av kortutbildade och studieovana till bl.a. studiecirklar och kortare kurser vid folkhögskola.

Det särskilda vuxenstudiestödet (SVUX) består av vuxenstudiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel och är avsett för längre studier som bedrivs på hel- eller halvtid inom främst folkhögskola och kommunal vuxenutbildning men även inom yrkesteknisk högskoleutbildning. Det kan erhållas av dem som förvärvsarbetat minst fyra år. Med förvärvsarbete jämställs viss annan verksamhet, t.ex. vård av barn. Till det särskilda vuxenstudiestödet har den enskilde, till skillnad från vad som gäller för studiemedlen, inte någon generell rätt. Det fördelas av vuxenutbildningsnämnden i varje län. Nämnderna har till sitt förfogande ett bestämt belopp för vuxenstudiebidrag. Bidragen beviljas efter ansökan till dem som anses ha det största behovet av stödet. Vuxenstudiebidraget får fyllas på med återbetalningspliktiga studiemedel till ett totalt belopp som motsvarar vad personen efter skatt hade kunnat få i utbildningsbidrag för arbetsmarknadsutbildning. Den som har barn och som tillhör arbetslöshetskassa får ett barn tillägg som är ett bidrag och som uppgår till 600 kr. per barn och månad.

Det särskilda vuxenstudiestödet är alltså konstruerat på så sätt, att den enskilde totalt sett kan få ett lika stort belopp som han skulle fått om han hade blivit arbetslös. Bidragsandelen är väsentligt större än inom studiemedlen. Detta har sin bakgrund i att betungande skuldsättning bör undvikas på de nivåer som främst är aktuella, dvs. på nivåer motsvarande grundskolans högstadium och gymnasieskolan, och vidare i att återbetalningstiden blir kortare för äldre studerande.

Följande två exempel belyser mera konkret hur stödet ser ut för den enskilde.

Den som inte är med i en arbetslöshetskassa får i vuxenstudiebidrag 1 320 kr. per månad och han kan få ytterligare 1 800 kr. i återbetalningspliktiga studiemedel. Vuxenstudiebidraget är beskattningsbar inkomst och det totala vuxenstudiestödet efter skatt uppgår i detta exempel till ca 3 000 kr. per månad.

Den som tillhör arbetslöshetskassa och som är berättigad till den högsta dagpenningen (300 kr.) får ca 4 500 kr. i vuxenstudiebidrag och han har där utöver rätt till 1 400 kr. i återbetalningspliktiga studiemedel. I detta fall uppgår vuxenstudiestödet efter skatt till ca 4 700 kr. per månad.

Tillgängliga medel för vuxenstudiebidrag uppgår under 1985/86 till 510 milj.kr. Dessa medel kan beräknas motsvara ca 17 000 årsstudiestöd. Det särskilda vuxenstudiebidraget räcker inte till för alla studerande i vuxenutbildning. Flertalet är för sin försörjning hänvisade till studiemedel.

Sedan några år finns slutligen ett särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA). Det finansieras genom den höjning av vuxenutbildningsavgiften som genomförs den 1 juli 1985.

Utredningsuppdraget

1. Inledning

Studiestödet är i första hand ett instrument för förverkligande av samhällets utbildningspolitiska mål. Ett av de viktigaste syftena med studiestödet är att bereda faktiska möjligheter till studier för så breda grupper i samhället som möjligt och att minska betydelsen av ekonomiska, sociala och geografiska faktorer liksom av kön och ålder för den enskildes beslut att studera efter den obligatoriska skolan. Ett annat viktigt syfte med studiestödet är att bidra till att studier kan bedrivas så effektivt som möjligt. Från den enskildes utgångspunkt är det därför viktigt att studiestödet skapar möjligheter att snabbt genomföra studierna utan svåra upppoffringar under studietiden eller efter studiernas slut. Också från ett samhällsekonomiskt perspektiv är det väsentligt att studierna kan genomföras snabbt.

Den kommitté som nu bör tillsättas bör ha som uppgift att lämna förslag om hur det framtida studiestödet bör vara utformat för de grupper som i dag finansierar sina studier med studiemedel, alltså för dem som bedriver studier inom högskolan eller som är minst 20 år och bedriver studier under högskolenivå.

2. Avgränsningar

Kommitténs utredningsuppdrag bör i princip avgränsas till att avse det område som motsvaras av studiemedelssystemet. Med de undantag som anges i det följande bör kommittén arbeta förutsättningslöst.

I den mån som kommittén föreslår sådana förändringar av studiemedlen att konsekvenser uppstår för de övriga studiestöden bör kommittén få behandla frågor utanför studiemedelssystemet. Kommittén bör också lämna förslag om gränserna mellan det nuvarande studiemedelssystemet och övriga studiestöd inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Därvid bör dock uppmärksammas att de särskilda syftena med de olika studiestöden inte får rubbas.

Kommitténs förslag får inte leda till totala kostnadsökningar för staten eller kommunerna. Reformförslag skall således finansieras genom omprioriteringar inom studiemedelsområdet eller mellan detta och näraliggande områden.

3. *Förändrade utgångspunkter*

Under de drygt 20 år som studiemedelssystemet har varit i funktion har förändringar ägt rum inom de grupper för vilka systemet är avsett. Studerandeantalet har ökat kraftigt. Den genomsnittliga åldern bland de studerande har höjts bl.a. som följd av ökade möjligheter att bedriva vuxenstudier. Allt fler studerande på gymnasial nivå eller motsvarande har tillförts systemet trots den samtidiga utbyggnaden av det särskilda vuxenstudiestödet.

I början på 1960-talet utgjorde högre utbildning nära nog en garanti för en relativt hög och trygg inkomst efter studierna medan arbetsmarknadsutsikterna i dag för samma grupper är mera osäkra. Dessutom förefaller löneskillnaderna inom gruppen högskoleutbildade att öka.

Också inom studiemedelssystemet har i realiteten en betydande förskjutning ägt rum; medan den väsentliga subventionen ursprungligen avsågs bestå av det generella bidraget så har den numera i huvudsak formen av gynnsamma återbetalningsregler.

Den utveckling som nyss berörts motiverar en mera genomgripande prövning av huruvida den grundläggande konstruktionen hos studiemedelssystemet svarar mot de krav som man bör ställa på ett understöd för de aktuella studerandegrupperna. Kommittén bör analysera denna fråga och den bör i det sammanhanget belysa om de viktigaste uppgifterna för studiemedelssystemet kan uppnås genom andra konstruktioner vad avser finansieringssätt och inriktning av subventionerna. Analysen bör givetvis också omfatta de samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenserna av mera radikala systemförändringar.

4. *Studiestödets grundläggande uppbyggnad*

Dagens studiemedelssystem har kort beskrivits i det föregående. Mera översiktligt kan de karakteristiska dragen anges på följande sätt: Studiemedlen är ett generellt stöd för högskolestuderande och andra studerande över 20 år. Det månatliga beloppet är, med vissa undantag, bland dem ett särskilt barntillägg, lika stort för alla. Subventionen i form av generellt bidrag vid beviljningen av stödet är relativt liten (f.n. ca sju procent). Däremot är subventionen av återbetalningen avsevärd och den är såväl generell (genom användning av lågt indextal för den årliga uppräknings) som individuell (genom regler om uppskov och avskrivning).

Utbetalningarna av studiemedel finansieras över statsbudgeten, och återbetalningarna går direkt till en särskild inkomsttitel på denna. Subventionen av systemet finansieras således av staten. Trots att systemet inom några år bör vara i balans uppgår återbetalningarna till mindre än en tredjedel av utbetalningarna.

Mot bakgrund av bl.a. kraven på stora höjningar av studiemedlen bör kommittén belysa möjligheterna att finansiera studiestödet på annat sätt än via statsbudgeten och hur i så fall eventuella subventioner skall utformas. Som alternativ, åtminstone för den del av stödet som skall återbetalas, kan nämnas finansiering via bankväsendet, ett statligt kreditinstitut eller någon typ av fonder. Därvid bör också belysas om det är möjligt att inom ett sådant alternativt system åstadkomma någon fördelning mellan låntagarna av kostnaderna för kreditriskerna. I detta sammanhang bör kommittén beakta vad chefen för finansdepartementet har anfört i 1985 års kompletteringsproposition (1984/85:150) om lån med statlig kreditgaranti och vad riksdagen har uttalat därom (FiU:37).

5. Subventioneringen i studiestödet

De vanligaste argumenten för en subventionering av utbildning via studiestödet torde vara följande.

- Studier är en investering sett från samhällets utgångspunkt, och samhället bör därför stå för samtliga kostnader, inte endast för de egentliga utbildningskostnaderna. Studier bör också ses som ett arbete och därför ersättas med en lön.
- Ett högt studiebidrag minskar behovet av skuldsättning och främjar därmed en socialt jämnare rekrytering till studier.
- Förmånliga återbetalningsregler minskar riskerna med och därmed rädslan för studieskulder. Dessutom kan subventionen riktas så att den främst går till dem som har störst svårigheter att betala studieskulder.

De här refererade argumenten för att studiestödet skall innehålla ett stort statligt bidrag är inte obestridda. Det vanligaste motargumentet torde vara, att studier normalt för individen leder till bättre utsikter och större valfrihet på arbetsmarknaden och till högre och tryggare lön. Utbildning utgör alltså en investering också för den enskilde. Det är enligt detta synsätt rimligt att samhällets insats begränsas till att tillhandahålla utbildningen kostnadsfritt och till att erbjuda studielån med trygga återbetalningsvillkor.

Kommittén bör vid sina överväganden värdera argumenten för och emot stora subventioner i studiestödet och göra bedömningar av hur subventionerna bör utformas för att ge bästa möjliga effekt då det gäller rekrytering- en till studier.

Vid sina överväganden bör kommittén beakta att en av de viktigaste utgångspunkterna för konstruktionen av det nuvarande studiestödet var det förhållandet, att den sociala selektionen inträffade vid övergången mellan grundskolan och gymnasieskolan. Bl.a. detta förhållande ledde till beslutet att studiehjälpen i princip skulle utgöras av bidrag, vilka delvis blev beroende av föräldrarnas ekonomi, medan studiemedlen i huvudsak blev återbetalningspliktiga. Vidare bör kommittén i detta sammanhang beakta att rädslan för studieskulder enligt gjorda undersökningar är större bland dem som kommer från hem utan studietradition och med mindre goda ekonomiska förhållanden. Mot bl.a. den bakgrunden bör utredningen utforma sina förslag om vilken form subventionen bör ha, dvs. om den i huvudsak skall utgöra bidrag och om i så fall detta bör differentieras, eller om den främst skall ha formen av förmånliga återbetalningsregler och om dessa i så fall bör vara generella eller mera bör inriktas på att lindra återbetalningsbördan för dem som får störst betalningssvårigheter.

Det bör stå kommittén fritt att pröva om subventionen helt eller delvis bör få andra former än de här angivna. Exempel på sådana generella andra former av stöd som förekommer eller som tidigare har förekommit är fria läromedel eller material som krävs för utbildningen, subventionerade måltider, stöd till studerandehälsövården och till studentbostadsbyggande.

6. Studiestödets storlek

En central uppgift för kommittén bör vara att lämna förslag om hur stort studiestödsbeloppet bör vara för olika grupper av studerande. Utgångspunkten bör vara att studiestödet skall kunna ge heltidsstuderande till-

räcklig försörjning under den del av året då studier pågår. Det bör alltså vara tillräckligt stort för att det i normalfallet inte skall vara nödvändigt för den studerande att förstärka det med andra inkomster under terminstid.

Studiemedlen är starkt schabloniserade och utgår med ett enhetligt belopp för viss studietid. Medlen kan ökas med barntillägg eller med extra studiemedel. De senare beviljas endast undantagsvis och om mycket påtagliga behov av förstärkning kan dokumenteras. Studiemedlen reduceras om den studerande har inkomst och/eller förmögenhet som överstiger vissa gränsvärden. Schabloniseringen står i överensstämmelse med strävandena efter generella stöd i välfärdspolitiken, men den medför samtidigt att möjligheterna att ta hänsyn till olika studerandes skiftande faktiska kostnader är begränsade.

I september 1984 publicerades en promemoria (Ds U 1984:13) Differentierade studiemedel, vilken hade utarbetats av en tjänstemannagrupp inom utbildningsdepartementet. I promemorian presenterades förslag om att studiemedlen skulle differentieras i första hand efter de studerandes boendeform, och, i ett förordat alternativ, efter deras ålder. Promemorian har remissbehandlats. Därvid har förslagen mött mycket blandade reaktioner.

Promemorian och remissyttrandena bör överlämnas till kommittén, som bör ta ställning till om en differentiering av studiestödet är nödvändig eller önskvärd. Kommittén bör givetvis ha frihet att, om den finner det befogat, lämna andra förslag om differentiering av studiestödet.

Vidare bör kommittén lämna förslag om behovsprövningsregler inom studiestödet. Därvid bör beaktas att hänsynstagandet till den studerandes egen inkomst inte endast fyller funktionen att vara en mätare på behovet av studiestöd. Det förhindrar också att den studerande i allt för hög grad förvärvsarbetar och därigenom försenar studierna, vilket i sin tur kan innebära att utbildningsresurserna används på ett ineffektivt sätt.

Det är väsentligt att reglerna för studiestödets storlek och för behovsprövningen utformas på ett sådant sätt att de medverkar till att utbildningsväsendet utnyttjas effektivt såväl med hänsyn till statens utgifter som med hänsyn till samhällsekonomin i stort. Kommittén bör därför i anslutning till sina förslag i här berört avseende göra en bedömning av om nuvarande krav på studietakt är lämpligt utformade.

7. *Studiestödet i olika utbildningar*

Utöver uppdraget att lämna förslag om storleken på det generella studiestödet bör kommittén också pröva i vad mån skillnader i studiestöd mellan olika slag av utbildning är motiverade.

Av det föregående har framgått, att de nuvarande studiemedlen i första hand har konstruerats för högskoleutbildning och med tanke på behoven hos studerande på denna nivå och på den normala betalningsförmågan hos högskoleutbildade. Successivt har studiemedelssystemet emellertid kommit att omfatta flera grupper, bl.a. äldre studerande på gymnasial nivå och motsvarande.

Kommittén bör överväga om det finns anledning att ge studerande på nivå under högskolan ett särskilt bidrag. Flera skäl kan anföras för en sådan ordning. Den principiella utgångspunkten för studiehjälpssystemet för gymnasial nivå är att skuldsättning för dessa mera grundläggande studier bör undvikas. Den som först som vuxen bedriver studier på denna nivå får ofta en relativt kort återbetalningstid, i synnerhet om han eller hon därefter be-

driver studier i högskolan. I det senare fallet blir dessutom skuldsättningen ofta mycket hög.

Om kommittén lämnar förslag om ett särskilt bidrag för personer över 20 år som bedriver studier på gymnasial nivå eller motsvarande bör kommittén ange hur ett sådant system bör påverka det särskilda vuxenstudiestödet. Vidare kan ett sådant förslag aktualisera frågan om till vilket stödsystem sådana studerande bör höra som är under 20 år men som i realiteten inte hör till föräldrarnas hushåll.

Inom vissa utbildningar inom högskolan är de studerande som följd av behörighetskrav eller av andra skäl regelmässigt äldre och har mera omfattande yrkeserfarenhet än vad som är normalt för högskolan i övrigt. Jag tänker här främst på utbildning av yrkeslärare och av vissa speciallärare samt på den yrkestekniska högskoleutbildningen. Kommittén bör överväga om det finns anledning att särbehandla studerande i utbildningar av dessa och liknande slag då det gäller storleken på studiestödet. I sammanhanget bör erinras om att de studerande inom yrkesteknisk högskoleutbildning har rätt till särskilt vuxenstudiestöd och att särskilt utbildningsarvode utgick till de studerande i yrkeslärarutbildningar t.o.m. budgetåret 1982/83.

8. Återbetalning av studiestöd

Som tidigare berörts bör det vara en huvuduppgift för kommittén att lämna förslag om hur den statliga subventionen av studiestödet bör fördela sig mellan bidrag, dvs. åtgärder för att begränsa skuldsättningen, och gynnsamma återbetalningsvillkor. Kommitténs ställningstaganden i denna övergripande fråga blir givetvis avgörande för dess förslag om återbetalningssystemets konstruktion, dvs. storleken på den årliga indexuppräknings (ev. räntan), återbetalningstidens längd och återbetalningarnas fördelning över tiden.

Därutöver bör kommittén få i uppdrag att lämna förslag om de olika regler som kan vara motiverade dels då det gäller uppskov helt eller delvis med återbetalningen för ett visst år, dels då det gäller förutsättningar för att studieskulden skall skrivas av. I dessa frågor bör kommittén inte endast lämna förslag om regler för ett eventuellt omkonstruerat studiestöd utan också för de återbetalningspliktiga studiemedel som beviljas enligt nuvarande regler. Det förtjänar i det sammanhanget att erinras om att nuvarande studiemedelstagare kommer att vara återbetalningsskyldiga under mycket lång tid. Centrala studiestödsnämndens register över studiemedelstagare innehåller omkring 820 000 personer med återbetalningsskyldighet. Statens samlade fordran mot dem uppgår till inemot 30 miljarder kr., och alla nu aktuella studiemedelsskulder kommer inte att vara slutreglerade förrän om ungefär ett halvt sekel.

Kommittén bör inhämta erfarenheter från de senaste årens återbetalning av studiemedel och med ledning härav lämna förslag om önskvärda förändringar. Att döma av hittillsvarande erfarenheter finns det anledning att särskilt analysera situationen för följande grupper, nämligen

- gifta och samboende som båda återbetalar studiemedel
- föräldrar med flera barn eller med tonåringar
- personer med särskilt höga levnadskostnader på grund av handikapp eller sjukdom.

I anslutning härtil bör kommittén bedöma konsekvenserna av att slopa hänsynstagandet till makes ekonomiska förhållanden vid fastställandet av betalningsskyldighet.

Vidare bör kommittén undersöka om det med ledning av hittillsvarande erfarenheter finns anledning att utöka möjligheterna till avskrivning av återstående studieskuld och i så fall utforma regler för när sådan avskrivning bör göras.

9. *Anknytning till andra regelsystem*

Det är angeläget att studiestödet - såväl i fråga om beviljat stöd som då det gäller återbetalning - blir mera överblickbart för den enskilde och i skilda avseenden jämförbart med andra närliggande regelsystem. Med hänsyn härtill är det ett värde i sig om inkomst- och förmögenhetsbegrepp, regler för hänsynstagande till försörjningsbörda samt bedömning av stödbehov och betalningsförmåga såvitt möjligt blir enhetliga. Kommittén bör i detta syfte och i syfte att göra förenklingar göra en översyn av reglerna om studiemedel och andra former av studiestöd i studiestödslagen (1973:349), dock med beaktande av att önskemålet om enhetliga begrepp och definitioner inte får äventyra de särskilda syftena med studiestöden.

Utredningsarbetet

Under sitt arbete bör kommittén samråda med berörda myndigheter, utredningar och organisationer. Vid behov bör den bilda särskilda referensgrupper för sådant samråd. Kommittén bör bedriva arbetet så att förslagen kan föreligga i september 1987.

För kommittén bör gälla regeringens direktiv (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigad chefen för utbildningsdepartementet

att tillkalla en kommitté - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med högst sju ledamöter med uppdrag att utreda studiemedelsystemet m.m.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Bilaga 2

Tilläggsdirektiv till studiemedelskommittén (U 1985:09)

Dir. 1986:26

Beslut vid regeringssammanträde 1986-09-18

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Bodström, anför.

Mitt förslag

Regeringen skall uppdra åt studiemedelskommittén att utforma ett förslag om att slopa den s.k. åktamakeprövningen vid återbetalning av studiemedel. Kommittén bör samtidigt redovisa konsekvenserna av en sådan förändring och ta ställning till hur angelägen den är i förhållande till övriga förslag till förändringar som lämnas av kommittén.

Bakgrund till det vidgade uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 juni 1985 tillkallade dåvarande chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Hjelm-Wallén, en kommitté (U 1985:09) för att utreda behovet av förändringar av studiemedelssystemet. Som förutsättning för utredningens arbete angavs att dess förslag inte fick leda till totala kostnadsökningar för stat eller kommuner. Kommittén har antagit namnet studiemedelskommittén. I direktiven (Dir. 1985:33) till kommittén anfördes bl.a.:

"Kommittén bör inhämta erfarenheter från de senaste årens återbetalning av studiemedel och med ledning härav lämna förslag om önskvärda förändringar. Att döma av hittillsvarande erfarenheter finns det anledning att särskilt analysera situationen för följande grupper, nämligen

- gifta och samboende som båda återbetalar studiemedel
- föräldrar med flera barn eller med tonåringar
- personer med särskilt höga levnadskostnader på grund av handikapp eller sjukdom.

I anslutning här till bör kommittén bedöma konsekvenserna av att slopa hänsynstagandet till makes ekonomiska förhållanden vid fastställandet av betalningsskyldighet."

Vid behandlingen av socialförsäkringsutskottets betänkande 1985/86:14 om studiesocialt stöd m.m. beslutade riksdagen (rskr 1985/86:198) att bifalla reservation 6 under mom. 15 (åktamakeprövning vid återbetalning av studiemedel) av Nils Carlshamre m.fl. Reservanterna ansåg att utskottets yttrande på angiven plats bort ha följande lydelse: "I direktiven till studieme-

delskommittén har ---- särskilt betonats vissa områden som kommittén bör ta upp. Det gäller bl.a. hänsynstagande till makes ekonomi vid återbetalningen av studiemedel. Enligt utskottets mening bör principen om individens rätt till ekonomisk självständighet gälla även inom studiestödsområdet. Med hänsyn härtill förutsätter utskottet att kommitténs arbete leder fram till förslag om att äktamakeprövning vid återbetalning avskaffas."

Regeringen bör därför ge studiemedelskommittén tilläggsdirektiv i enlighet med mitt förslag.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar uppdraget till studiemedelskommittén i enlighet med vad jag anför.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Bilaga 3

Svenska sparbanksföreningens studentbudgetar

Som framgår av kap. 3 har Svenska sparbanksföreningen undersökt de studerandes kostnader för utbildningar. Kostnaderna varierar mellan olika utbildningslinjer och orter. I denna bilaga redovisas de studerandes kostnader på ett urval av utbildningslinjer. Förvaltningslinjen har genomgående medtagits i den mån linjen förekommer på de utvalda orterna. I övrigt har eftersträvat en spridning av utbildningslinjer inom olika yrkesutbildningssektorer. Uppgifterna avser vårterminen 1987

STOCKHOLM

	Väg- och vatten- byggnadslinjen	Ämneslärarutbild- ning, historia-sam- hällskunskap	Förvaltningslinjen
Studiemedel	16 902	16 902	16 902
Kåravgifter	205	300	300
Studiematerial	1 000	1 600	2 100
Bostad	4 500	4 500	4 500
Mat	6 100	6 100	6 100
Resor till studieorten	0	0	0
Lokala resor	850	850	850
Tidning, telefon osv.	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt osv.	800	800	800
Försäkring	30	30	30
Oförutsett	0	0	0
Till nöjen, sparande osv.	1 617	922	422

GÖTEBORG

	Maskintekniker- linjen	Förvaltningslinjen	Logopedlinjen
Studiemedel	16 902	16 902	16 902
Kåravgifter	265	230	230
Studiematerial	800	1 500	1 750
Bostad	4 500	4 500	4 500
Mat	6 100	6 100	6 100
Resor till studieorten	0	0	0
Lokala resor	675	675	675
Tidning, telefon osv.	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt osv.	800	800	800
Försäkring	30	30	30
Oförutsett	0	0	0
Till nöjen, sparande osv.	1 932	1 267	1 017

LUND

	Förvaltningslinjen	Läkarlinjen	Samhällsvetarlinjen
Studiemedel	16 902	16 902	16 902
Kåravgifter	350	350	350
Studiematerial	1 500	2 000	1 000
Bostad	4 500	4 500	4 500
Mat	6 800	6 800	6 800
Resor till studieorten	0	0	0
Lokala resor	0	0	0
Tidning, telefon osv.	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt osv.	800	800	800
Försäkring	30	30	30
Oförutsett	0	0	0
Till nöjen, sparande osv.	1 122	622	1 622

UPPSALA

	Fysikerlinjen	Kulturvetarlinjen	Läkarlinjen
Studiemedel	16 902	16 902	16 902
Kåravgifter	300	300	300
Studiematerial	1 350	1 600	2 000
Bostad	4 000	4 000	4 000
Mat	6 200	6 200	6 200
Resor till studieorten	0	0	0
Lokala resor	0	0	0
Tidning, telefon osv.	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt osv.	800	800	800
Försäkring	30	30	30
Oförutsett	0	0	0
Till nöjen, sparande osv.	2 422	2 172	1 772

UMEÅ

	Sjuksköterskelinjen	Förvaltningslinjen	Sociala linjen
Studiemedel	16 902	16 902	16 902
Kåravgifter	0	300	300
Studiematerial	1 500	1 500	1 300
Bostad	4 000	4 000	4 000
Mat	6 000	6 000	6 000
Resor till studieorten	0	0	0
Lokala resor	825	825	825
Tidning, telefon osv.	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt osv.	800	800	800
Försäkring	30	30	30
Oförutsett	0	0	0
Till nöjen, sparande osv.	1 947	1 647	1 847

LINKÖPING

	Lägstadielärlinjen	Förvaltningslinjen	Datateknikerlinjen
Studiemedel	16 902	16 902	16 902
Kåravgifter	165	250	250
Studiematerial	1 500	1 500	1 000
Bostad	4 500	4 500	4 500
Mat	6 000	6 000	6 000
Resor till studieorten	0	0	0
Lokala resor	0	0	0
Tidning, telefon osv.	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt osv.	800	800	800
Försäkring	30	30	30
Oförutsett	0	0	0
Till nöjen, sparande osv.	2 107	2 022	2 522

LULEÅ

	Förskollärlinjen	Lagstadielärlinjen	Maskintekniker- linjen
Studiemedel	16 902	16 902	16 902
Käragifter	260	260	260
Studiematerial	1 000	1 500	800
Bostad	5 350	5 350	5 350
Mat	6 300	6 300	6 300
Resor till studieorten	0	0	0
Lokala resor	0	0	0
Tidning, telefon osv.	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt osv.	800	800	800
Försäkring	30	30	30
Oförutsett	0	0	0
Till nöjen, sparande osv.	1 362	862	1 562

KARLSTAD

	Kulturvetarlinjen	Sjuksköterskelinjen	Ekonomlinjen
Studiemedel	16 902	16 902	16 902
Kåravgifter	200	0	210
Studiematerial	1 200	1 500	1 800
Bostad	4 750	4 750	4 750
Mat	5 900	5 900	5 900
Resor till studieorten	0	0	0
Lokala resor	600	600	600
Tidning, telefon osv.	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt osv.	800	800	800
Försäkring	30	30	30
Oförutsett	0	0	0
Till nöjen, sparande osv.	1 622	1 522	1 012

VÄXJÖ

	Matematikerlinjen	Sjuksköterskelinjen	Förvaltningslinjen
Studiemedel	16 902	16 902	16 902
Kåravgifter	200	0	200
Studiematerial	1 300	1 500	1 500
Bostad	4 000	4 000	4 000
Mat	6 400	6 400	6 400
Resor till studieorten	0	0	0
Lokala resor	550	550	550
Tidning, telefon osv.	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt osv.	800	800	800
Försäkring	30	30	30
Oförutsett	0	0	0
Till nöjen, sparande osv.	1 822	1 822	1 622

ÖREBRO

	Förskollärlinjen	Tandhygienistlinjen	Förvaltningslinjen
Studiemedel	16 902	16 902	16 902
Kåravgifter	200	0	210
Studiematerial	1 000	1 500	1 500
Bostad	4 070	4 070	4 070
Mat	6 100	6 100	6 100
Resor till studieorten	0	0	0
Lokala resor	0	0	0
Tidning, telefon osv.	600	600	600
Kläder	1 200	1 200	1 200
Hygien, tvätt osv.	800	800	800
Försäkring	30	30	30
Oförutsett	0	0	0
Till nöjen, sparande osv.	2 902	2 602	2 392

Bilaga 4

Disponibel inkomst för olika grupper

1 Inledning

I bilaga 4 redovisas de beräkningar vi har gjort av den disponibla inkomsten för olika grupper. Det rör sig om pensionärer, yrkesverksamma ungdomar, socialbidragstagare, arbetslösa, studiemedelstagare, yrkesverksamma högskoleutbildade m.fl. grupper.

2 Ålderspensionärer och förtidspensionärer

2.1 Nuvarande pensionsbelopp

En ogift ålderspensionär med låg eller ingen ATP har 2 940 kr. per månad i pension. Detta belopp inkluderar folkpension, pensionstillskott och eventuell ATP. Härutöver tillkommer kommunalt bostadstillägg, KBT.

En ogift förtidspensionär med låg eller ingen ATP har 3 920 kr. per månad i pension. Detta belopp inkluderar förtidspension, pensionstillskott och eventuell ATP.

I tabellen nedan redovisas pensionens storlek under år 1986 och 1987.

Pensioner och bidrag vid basbeloppen 23 300 kr. (år 1986), 24 100 kr. (den 1 januari 1987-den 30 juni 1987) samt 24 500 (fr.o.m. den 1 juli 1987. Egentligen 24 100 kr. plus tilläggsbelopp 400 kr.). Belopp per år och månad.

	Pensioner och bi- drag 1986		Pensioner och bi- drag 1 jan. 1987- 30 juni 1987		Pensioner och bi- drag fr.o.m. 1 juli 1987	
	År	Månad	År	Månad	År	Månad
Ogift ålderspensionär med låg eller ingen ATP	33 552	2 796	34 704	2 892	35 280	2 940
Gifta ålderspensionärer med låg eller ingen ATP (tillsammans)	58 949	4 912	60 973	5 081	61 985	5 165
Ogift förtidspensionär med låg eller ingen ATP	44 736	3 728	46 272	3 856	47 040	3 920
Ogift ålders/förtidspensionär med genomsnittlig ATP	52 078	4 340	53 866	4 489	54 313	4 526
Ogift ålders/förtidspensionär med max. ATP	113 238	9 437	117 126	9 761	119 070	9 922
Studiemedel (lån och bidrag 145 % av basbeloppet)	33 785	3 754	34 945	3 882	35 525	3 947
Barntillägg (ored.)	6 058	505	6 266	522	6 370	530
Bidragsförskott (max)	9 553	796	9 640	803	9 800	817

För den ogifte ålderspensionären med låg eller ingen ATP utgår ingen skatt. Ålderspensionären disponerar alltså 2 940 kr./mån. i pensionsmedel.

För den ogifte förtidspensionären med låg eller ingen ATP utgår i pensionsmedel 3 920 kr./mån. Förtidspensionärens totala årsinkomst uppgår till 47 040 kr. På den taxerade inkomsten görs ett extra avdrag med 18 100 kr. Om man antar en kommunal skattesats på 30,44 kr. (genomsnittlig kommunal utdebitering år 1987) disponerar den ogifte förtidspensionären 41 122 kr./år eller 3 427 kr./mån. Det är alltså ca 500 kr./mån. mera än vad den ogifte ålderspensionären disponerar.

2.2 Bostadsstöd till pensionärer

En ogift ålderspensionär med låg eller ingen ATP har alltså 2 940 kr. per månad i bidrag. En ogift förtidspensionär med låg eller ingen ATP har 3 920 kr. per månad. Detta belopp beskattas. Härutöver tillkommer både för ålderspensionärer och förtidspensionärer kommunalt bostadstillägg, KBT.

Kommunalt bostadstillägg ges vid

- ålderspension
- förtidspension (sjukbidrag)
- änkepension samt
- hustrutillägg.

Bostadstillägget är inkomstprövat. Inkomstprövningsreglerna är fastlagda i lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. Bostadstilläggets storlek påverkas inte om årsinkomsten - utöver folkpension och pensionstillskott - är upp till 1 500 kr. för ensamstående och 500 kr. för var och en av makarna. Är inkomsten större minskas tillägget med en tredjedel av det överskjutande beloppet. Avkastning av förmögenhet inräknas i årsinkomsten.

Bostadstillägget är skattefritt och skall inte tas med i deklarationen.

Varje kommun beslutar själv om grunderna för bostadstillägget. Beloppen kan därför variera mellan olika kommuner.

Kommunerna erhåller statsbidrag för sina kostnader beträffande kommunalt bostadstillägg. För närvarande bidrar staten med 25 % av kostnaderna om kommunerna svarar för minst 80 % av bostadskostnaderna i intervallet 80-800 kr. per månad för ensamstående pensionär och 80 % av kostnaderna i intervallet 80-950 kr. per månad för pensionärspär.

Från och med år 1988 ändras dessa regler. Statsbidrag utgår då med 25 % om kommunerna täcker minst 80 % av bostadskostnaderna i intervallet 80-1 500 kr. per månad för ensamstående pensionär och i intervallet 80-1 650 kr. per månad för pensionärspär.

Pensionären får själv stå för 80 kr. av sin månadshyra. I vissa kommuner utgår sedan bostadsbidrag med en viss procent av den återstående hyran (t.ex. 94 % i Stockholm, 90 % i Uppsala). I andra kommuner har man ett tak för det belopp med vilket hyresbidraget kan utgå. Det finns även kommuner (t.ex. Göteborg) som har en kombination av högsta procentsats och maximibelopp.

I nedanstående tabell redovisas det maximalt högsta bostadsbidraget som en ogift ålderspensionär med låg eller ingen ATP kan få i hyresbidrag per månad. Pensionären förutsättes inte ha någon förmögenhet. Två hyresnivåer har valts: dels 1 200 kr./månad, dels 1 700 kr./månad.

Stockholm

Hyra per månad	1 200 kr.	1 700 kr.
Bostadsbidrag	1 053 kr.	1 523 kr.
Pensionären betalar själv	147 kr.	177 kr.

Göteborg

Hyra per månad	1 200 kr.	1 700 kr.
Bostadsbidrag	1 000 kr.	1 450 kr.
Pensionären betalar själv	200 kr.	250 kr.

Uppsala

Hyra per månad	1 200 kr.	1 700 kr.
Bostadsbidrag	1 008 kr.	1 458 kr.
Pensionären betalar själv	192 kr.	242 kr.

Lund

Hyra per månad	1 200 kr.	1 700 kr.
Bostadsbidrag	1 120 kr.	1 320 kr.
Pensionären betalar själv	80 kr.	380 kr.

Umeå

Hyra per månad	1 200 kr.	1 700 kr.
Bostadsbidrag	720 kr.	720 kr.
Pensionären betalar själv	480 kr.	980 kr.

Linköping

Hyra per månad	1 200 kr.	1 700 kr.
Bostadsbidrag	1 035 kr.	1 035 kr.
Pensionären betalar själv	165 kr.	665 kr.

3 Ungdomslöner

Vilka löner har 19-20-åringar inom några olika yrkesområden och vad får man behålla för egen konsumtion efter skatt? Nedan presenteras löner år 1987 från fem olika branscher och avtalsområden.

I samtliga nedanstående beräkningar har hänsyn tagits till de förutsättningar som gäller beträffande skatten för inkomstår 1987. Schablonavdraget på 3 000 kr. har beaktats liksom det statliga och kommunala grundavdraget på 9 000 kr. Det i grundbeloppet ingående fasta beloppet om 100 kr. för alla som har någon beskattningsbar inkomst har vidare beaktats. Genomsnittlig kommunal utdebitering på 30,44 kr. har tillämpats. Inga underskottsavdrag antas finnas.

3.1 Handelsanställda

Inom handelns område är bruttomånadslönerna följande för ungdomar t.o.m. 19 års ålder:

16 år - 4 790 kr.
 17 år - 5 160 kr.
 18 år - 6 180 kr.
 19 år - 6 475 kr.

19 år plus 1 års branschvana 6 730 kr.
 19 år plus 2 års branschvana 6 960 kr.
 19 år plus 3 års branschvana 7 605 kr.

Den som är 19 år och har 1 års branschvana tjänar alltså 6 730 kr./månad i bruttolön. Den totala årsinkomsten uppgår till 80 760 kr.

Återstår för egen konsumtion 56 172 kr. eller 4 681 kr. per månad.

3.2 Vårdbiträden

Fr.o.m. den 1 januari 1987 utgår följande ungdomslöner för den som arbetar som vårdbiträde:

16 år - 5 169 kr.

17 år - 5 542 kr.

18 år - 6 005 kr.

19 år - 6 166 kr.

Den som är 20 år och ej har adekvat utbildning får 7 280 kr./månad i bruttolön och den som är 20 år och har utbildning får 7 940 kr./månad.

Den som är 20 år och ej har erforderlig utbildning tjänar alltså 7 280 kr./månad. Bruttoårslönen uppgår till 87 360 kr.

För egen konsumtion återstår 59 674 kr. eller per månad 4 972 kr.

3.3 Metallarbetare

Några åldersrelaterade löner förekommer inte inom verkstadsindustrin. Lönestatistiken från Verkstadsföreningen och Metall är inte åldersbaserad. Dessutom förekommer relativt mycket ackordsbaserade löner inom verkstadsindustrin. Det gäller både raka ackord och ackord i kombination med fasta timlöner.

För hela Metalls avtalsområde inom verkstadsindustrin ligger den genomsnittliga timlönen på ca 50 kr.

Timlönen utgår i regel efter hur svåra och komplicerade arbetsuppgifterna är.

Fyra svårighetsgrader tillämpas. Timlönen omvandlad till månadslön utgår då med följande belopp:

lönegrad 1 (enklaste arbetsuppgifterna) - 7 068 kr.

lönegrad 2 - 7 540 kr.

lönegrad 3 - 8 039 kr.

lönegrad 4 - 8 569 kr.

Vi utgår från att en 19-20-åring inte har några ackord utan fast timpenning och är placerad i lönegrad 2. Månadslönen är då 7 540 kr. Årsinkomsten uppgår brutto till 90 480 kr.

Återstår för egen konsumtion 61 230 kr. eller 5 102 kr. per månad.

3.4 Statligt anställda tjänstemän

Ungdomar som arbetar med allmänna kontorsuppgifter (t.ex. som expeditionsvakt, skrivbiträde) och inte har några speciella yrkeskvalifikationer placeras in i en befördringsgång. Lönen stiger med stigande ålder. Följande månadslöner utgår för statligt anställda fr.o.m. oktober 1986.

Under 17 år - 5 508 kr.

17 år - 5 792 kr.

18 år - 6 215 kr.

19 år - 6 632 kr.

20 år - 7 238 kr.

En 19-årig expeditiönsvakt i statlig tjänst tjänar alltså 6 632 kr. per månad. Bruttoårsinkomsten uppgår till 79 584 kr.

Återstår för egen konsumtion 55 517 kr. eller 4 626 kr. per månad.

3.5 Hotell- och restauranganställda

Inom hotell- och restaurangsektorn bestäms ungdomslönerna av ålder, yrkesvana och arbetsuppgifternas art.

För den som är under 18 år gäller följande månadslöner:

mindre yrkesvana än 3 månader	- 4 485 kr.
3 månaders yrkesvana	- 4 970 kr.
1 års yrkesvana eller mer	- 5 070 kr.

Exempel på löner för den som är över 18 år:

18 år springpojke på hotell	- 4 960 kr.
18 år kallskänka med mindre yrkesvana än 3 år	- 6 525 kr.
19 år kallskänka med mindre yrkesvana än 3 år	- 6 525 kr.

Den som är 19 år och arbetar som kallskänka på restaurang och har en yrkesvana som är mindre än tre år har alltså en månadslön brutto på 6 525 kr. Bruttoårslönen uppgår till 78 300 kr.

Återstår för egen konsumtion 54 754 kr. eller 4 562 kr. per månad.

4 Löner för något äldre ungdomar

4.1 Vårdbiträden - 24 år

I avsnitt 3.2 har redovisats ungdomslöner upp till och med 19 år för dem som arbetar som vårdbiträden. Från och med fyllda 20 år tillämpas samma ingångslöner oavsett ålder. Det betyder att en 20-åring och en 50-åring som börjar arbeta som vårdbiträde har samma lön. Lönen är 7 280 kr. per månad.

Den som är 24 år och arbetar som vårdbiträde har alltså en ingångslön på 7 280 kr./månad. Bruttoårslönen uppgår till 87 360 kr.

Om man tar hänsyn till schablonavdrag och grundavdrag och antar en kommunal skattesats på 30,44 kr. blir den totala skatten (statlig plus kommunal) 27 686 kr.

För egen konsumtion återstår 59 674 kr. eller per månad 4 972 kr.

4.2 Statligt anställda tjänstemän - 24 år

Den som är 24 år och inte har någon speciell yrkeserfarenhet och arbetar med allmänna kontorsuppgifter som sitt första arbete i statlig tjänst har en lön på 6 632 kr. per månad. Om vederbörande fått sitt första statliga arbete vid 19 års ålder och arbetat i statlig tjänst hela tiden uppgår lönen vid 24 års ålder till ca 7 600 kr. per månad.

Bruttoårslönen vid en månadslön på 6 632 kr. uppgår till 79 584 kr.

Om man tar hänsyn till schablonavdrag och grundavdrag och antar en kommunal skattesats på 30,44 kr. blir den totala skatten (statlig plus kommunal) 24 067 kr.

För egen konsumtion återstår 55 517 kr. eller per månad 4 626 kr.

5 Löner för vissa yrkesverksamma med eftergymnasial utbildning

Nedan anges bruttolönen per månad år 1987 för vissa yrkesverksamma kategorier. Bruttolönen avser dem som är heltidsarbetande under det tredje året efter avslutad utbildning (alltså det år då man normalt börjar återbetala sin studieskuld).

	<i>Bruttolön per månad, kr.</i>
Sjuksköterska	8 700
Amneslärare	9 800
Civilingenjör, enskild tjänst	12 500
Kyrkoadjunkt	9 400

Om vi tar hänsyn till schablonavdrag och grundavdrag och antar en kommunal skattesats på 30,44 kr. blir den disponibla inkomsten per månad följande:

	<i>Disponibel inkomst per månad, kr.</i>
Sjuksköterska	5 674
Amneslärare	6 219
Civilingenjör, enskild tjänst	7 494
Kyrkoadjunkt	6 020

6 Socialbidragsnormer

6.1 Allmänt

Socialtjänstlagen reglerar bl.a. den enskildes rätt till hjälp och stöd i olika situationer. Under rätten till bistånd faller vård och behandlingsinsatser och olika former av social service samt ekonomiskt bistånd (socialbidrag).

Den enskilde skall genom socialbidraget tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det ankommer på kommunerna att fastställa vilken levnadsnivå som skall anses skälig. Socialbidrag skall alltid prövas individuellt. Med syfte att förenkla hanteringen av socialbidragsbesluten kan kommunernas fullmäktigeförsamlingar eller socialnämnder fastställa vägledande socialbidragsnormer. Bidragsbehov som faller inom normerna behöver inte beredas och föredras i socialnämnden.

Socialbidraget skall alltså tillförsäkra individen en skälig levnadsnivå men biståndet skall också utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Det är lätt att förstå att många problem uppstår dels med att bestämma ramen för normerna, dels vid tillämpningen av normerna.

Låga normer betyder i regel att flera olika behov som den enskilde kan få bidrag till inte ingår i normen utan beräknas utanför denna. Bestämmelser

om vilka belopp som kan utgå utöver norm finns i regel, men klara riktlinjer över vilka levnadskostnader som normerna är avsedda att täcka finns ofta inte i kommunerna. Grunderna för bidrag till särskilda ändamål kan framstå som oklara för både socialsekreterare och de enskilda biståndstagarna. Detta gör att det kan förekomma innehållsmässiga skillnader mellan kommunernas normer även om de utåt tycks täcka samma bidragsbehov.

6.2 Socialbidragsnormer i enskilda kommuner

Nedan anges socialbidragsnormer i några enskilda kommuner. Vissa kommuner har en korttidsnorm och en långtidsnorm, andra kommuner har en gemensam norm. Hyreskostnader ingår inte i normerna. Avdrag för allmänt barnbidrag, underhållsbidrag etc. kan göras. Även här är kommunerna suveräna att fatta egna beslut om vad som skall inräknas i avdragen.

Procentsiffran i tabellmaterialet nedan står för procent av 1986 års basbelopp 23 300 kr. dividerat med 12.

STOCKHOLM

		En norm	
		Kr./mån.	Procent
Norm			
Ensamstående		2 140	110
Makar/samboende		3 490	180
Stud. ungdom	16-17	1 595	82
Stud. ungdom	18-19	1 605	83

UPPSALA

		En norm	
		Kr./mån.	Procent
Norm			
Ensamstående		2 233	115
Makar/samboende		3 786	195
Stud. ungdom	16-19	1 456	75

LINKÖPING

		En norm	
		Kr./mån.	Procent
Norm			
Ensamstående		2 135	110
Makar/samboende		3 535	182
Stud. ungdom	16-19	1 455	75

MALMÖ

		En norm	
		Kr./mån.	Procent
Norm			
Ensamstående		2 330	120
Makar/samboende		3 903	201
Stud. ungdom	16-19	1 456	75

GÖTEBORG

		Korttidsnorm		Långtidsnorm	
		Kr./mån.	Procent	Kr./mån.	Procent
Norm					
Ensamstående		1 650	85	2 039	105
Makar/samboende		2 524	130	3 204	165
Stud. ungdom	16-19	796	41	1 068	55

UMEÅ

Norm	Korttidsnorm		Långtidsnorm	
	Kr./mån.	Procent	Kr./mån.	Procent
Ensamstående	1 550	80	1 940	100
Makar/samboende	2 330	120	2 915	150
Stud. ungdom 16-19	970	50	970	50

7 Ensamstående med ett barn

7.1 Socialbidragstagare i Stockholm, ensamstående med ett barn

Förutsättningar

Ensamstående socialbidragstagare i Stockholms kommun år 1987, ett barn i ålder 0-3 år. Icke yrkesarbetande. Hyra 1 200 kr./mån.

"Ersättning, bidrag, lön"

Socialbidrag utgår med 2 450 kr./mån. Tillägg för barn görs med 1 255 kr. Bidragsförskott utgår med 817 kr. Härtill kommer barnbidrag med 485 kr. Det belopp som utgår i socialbidrag, tilläggsbidrag för barn samt hyresbidrag minskas med bidragsförskottet och barnbidraget.

Det totalt disponerade beloppet inkl. hyresbidraget uppgår således till 4 891 kr./mån.

7.2 Ensamstående studiemedelstagare med ett barn

Förutsättningar

Ensamstående studiemedelstagare med ett barn. Heltidsstuderande. Hyra 1 200 kr./mån.

"Ersättning, lön, bidrag"

Fulla studiemedel utgår med 3 947 kr./mån. (i nio månader). Barntillägg i studiemedelssystemet tillkommer med 680 kr./mån. Bidragsförskott med 817 kr. samt barnbidrag med 485 kr. utgår också. Enligt nu gällande regler räknas halva studiemedelsbeloppet in i underlaget för bostadsstöd. Vi antar att 17 000 kr. räknas in i underlaget. Bostadsbidrag utgår då med 585 kr./mån.

Det totalt disponibla beloppet inkl. hyresbidrag är då 6 514 kr./mån.

7.3 Ensamstående vårdbiträde med ett barn

Förutsättningar

Ensamstående vårdbiträde 24 år med ett barn. Heltidsarbetande. Hyra 1 200 kr./mån.

"Ersättning, bidrag, lön"

Den som är 24 år och arbetar heltid som vårdbiträde har en bruttolön på 7 280 kr./mån. Bruttoårslönen uppgår till 87 360 kr.

Om man tar hänsyn till schablonavdrag och grundavdrag och antar en kommunal skattesats på 30,44 kr. blir den totala skatten (statlig och kommunal) 27 686 kr. Skattereduktion för ensamstående förälder utgår med 1 800 kr. Den totala skatten uppgår således till 25 886 kr.

Kvar i disponibel inkomst blir 61 474 kr. eller 5 123 kr. per månad. Härtill kommer bidragsförskott med 817 kr./mån. samt barnbidrag med 485 kr. per månad. Om vi antar att den inkomst som utgör underlag för erhållande av bostadsbidrag uppgår till 81 000 kr. utgår 50 kr./mån. i bostadsbidrag.

Totalt belopp att disponera per månad uppgår till 6 475 kr.

8 Studiemedelstagare

	"Ersättning, bidrag, lön"	Bostads- bidrag	Disponibla medel
8.1 Studiemedelstagare (160 %) (hyra 1 000 kr.)	4 355	320	4 675
8.2 Studiemedelstagare (165 %) (hyra 1 000 kr.)	4 491	320	4 811
8.3 Studiemedelstagare (165 %) (hyra 1 000 kr.) <i>Tänkt förutsättning:</i> inget bostadsbidrag skall utgå	4 491	-	4 491

8.4 Studiemedelstagare (145 %) (hyra 1 000 kr.). *Förutsättningar i övrigt:* Studiemedelstagaren arbetar vid sidan av studierna (t.ex. vissa helger och på sommarlovet). Under år 1987 får den studerande (som studerar 4,5 månader med studiemedel) tjäna 12 250 kr. under första kalenderhalvåret och 17 150 kr. under andra kalenderhalvåret innan utgående studiemedelsbelopp reduceras. Totalt kan man alltså tjäna 29 400 kr. Bostadsstödet reduceras vid en sammanräknad inkomst på 26 000 kr. I detta belopp inräknas inte studiemedel.

Vi antar att den studerande under året tjänar just så mycket att bostadsstödet inte reduceras, dvs. 26 000 kr. och att fördelningen av denna inkomst på kalenderhalvåren är sådan att inkomsten inte medför någon reduktion av studiemedlen.

Den totala skatten på 26 000 kr. antas vara 20 %. Kvar i disponibla medel från arbetsinkomster under året blir 20 800 kr.

Studiemedlen utgår under nio månader. Under årets tre resterande månader är den studerande beroende av andra inkomster för sin försörjning. För att erhålla ett adekvat mått på disponibel månadsinkomst ("ersättning, bidrag, lön") under årets samtliga månader fördelas studiemedelsbeloppet - liksom inkomsterna från arbete vid sidan av studierna - på årets samtliga tolv månader.

A. Studiemedel (145 %)	35 525
B. Per kalendermånad (12 mån.)	2 960
C. Disponibla arbetsinkomster	20 800
D. Per kalendermånad (12 mån.)	1 733
E. Bostadsbidrag per månad	320
<i>Totalt disponibelt belopp per månad: (B + D + E)</i>	<i>5 013</i>

8.5 Studiemedelstagare (155 %) (hyra 1 000 kr.). *Förutsättningar i övrigt: se punkt 8.4.*

A. Studiemedel (155 %)	37 975
B. Per kalendermånad (12 mån.)	3 164
C. Disponibla arbetsinkomster	20 800
D. Per kalendermånad (12 mån.)	1 733
E. Bostadsbidrag per månad	320
Totalt disponibelt belopp per månad: (B + D + E)	5 217

8.6 Studiemedelstagare (165 %) (hyra 1 000 kr.). *Förutsättningar i övrigt: se punkt 8.4.*

A. Studiemedel (165 %)	40 425
B. Per kalendermånad (12 mån.)	3 368
C. Disponibla arbetsinkomster	20 800
D. Per kalendermånad (12 mån.)	1 733
E. Bostadsbidrag per månad	320
Totalt disponibelt belopp per månad: (B + D + E)	5 421

8.7 Studiemedelstagare, ensamstående med ett barn, (145 %) (hyra 1 200 kr.). *Förutsättningar i övrigt: Det totala disponibla beloppet inkl. bostadsbidrag beräknas till 6 514 kr. per månad ("ersättning, lön, bidrag") för ensamstående studiemedelstagare med ett barn.*

Under år 1987 får den studerande (som studerar 4,5 månader) tjäna totalt 29 400 kr. innan studiemedelsbeloppet reduceras. Bostadsbidraget reduceras först vid en sammanräknad inkomst som överstiger 41 000 kr. för en ensamstående studiemedelstagare med ett barn och en hyra på 1 200 kr.

Vi antar att den studerande under året tjänar just så mycket så att studiemedelsbeloppet inte reduceras, dvs. 29 000 kr. och att fördelningen av denna inkomst på kalenderhalvåren är sådan att inkomsten inte medför någon reduktion av studiemedlen. Med hänsyn tagen till grundbelopp, schablonavdrag och grundavdrag samt skattereduktion för ensamstående förälder uppgår den totala skatten till ca 15 %. Disponibelt belopp efter skatt antas vara 24 650 kr., dvs. 2 050 kr. per månad.

A. Studiemedel (145 %)	35 525
B. Per kalendermånad (12 mån.)	2 960
C. Disponibel arbetsinkomst	24 650
D. Per kalendermånad (12 mån.)	2 050
E. Barntillägg per kalendermånad	510
F. Bostadsbidrag per månad	585
G. Bidragsförskott per månad	817
H. Barnbidrag per månad	485
Totalt disponibelt belopp per månad: (B + D + E + F + G + H)	7 407

9 Sammanfattning

Nedan sammanfattas de disponibla medlen per månad för följande grupper:

1. Studiemedelstagare (totalbeloppet 145 %, 150 %, 155 %, 160 % resp. 165 % av basbeloppet)
2. Studiemedelstagare, förvärvsarbetar vid sidan av studierna (totalbeloppet 145 %, 155 % resp. 165 % av basbeloppet)
3. Ensamstående studiemedelstagare med ett barn

4. Ensamstående studiemedelstagare med ett barn, förvärvsarbetar vid sidan av studierna
5. Ålderspensionärer
6. Förtidspensionärer
7. Yrkesverksamma ungdomar (ungdomslöner)
8. Ensamstående vårdbiträde med ett barn
9. Socialbidragstagare
10. Ensamstående socialbidragstagare med ett barn
11. Arbetslös akademiker med ersättning från A-kassa
12. Arbetslös statstjänsteman med ersättning från A-kassa
13. Olika kategorier av högskoleutbildade under det tredje yrkesverksamma året efter avlagd examen.

Disponibla medel per månad

<i>Kategori</i>	<i>"Ersättning, bidrag, lön"</i>	<i>Bostads- bidrag</i>	<i>Disponibla medel</i>
1. Studiemedelstagare (145 %) (hyra 1 000 kr.) (per nio månader)	3 947	320	4 267
(150 %)	4 083	320	4 403
(155 %)	4 219	320	4 539
(160 %)	4 355	320	4 675
(165 %)	4 491	320	4 811
(165 %)	4 491	-	4 491
2. Studiemedelstagare, förvärvsarbetar (hyra 1 000 kr.) (per tolv månader)(145 %)	4 693	320	5 013
(155 %)	4 897	320	5 217
(165 %)	5 101	320	5 421
3. Studiemedelstagare (145 %) med ett barn (hyra 1 200 kr.)	5 929	585	6 514
4. Studiemedelstagare med ett barn (145 %) (hyra 1 200 kr.), förvärvsarbetar	6 822	585	7 407
5. Ålderspensionär (hyra 1 200 kr., Sthlm)	2 940	1 053	3 993
6. Förtidspensionär (hyra 1 200 kr., Sthlm)	3 427	1 053	4 480
7. Yrkesverksamma ungdomar	4 562- 5 102	-	4 562- 5 102
8. Ensamstående vårdbiträde med ett barn	6 425	50	6 475
9. Socialbidragstagare (hyra 1 200 kr., Sthlm)	2 450	1 200	3 650
10. Ensamstående socialbidragstagare med ett barn	3 691	1 200	4 891
11. Arbetslös akademiker, medlem i Akademikernas Erkända Arbetslöshetskassa.			

Bruttoinkomsten innan han blev arbetslös överstiger 9 592 kr./mån. Dagpenningen är då 400 kr. (högsta möjliga dagpenning) under fem dagar i veckan. Dagskatt utgår med 140 kr. Kvar att disponera är 260 kr. per dag.

5 200

5 200

12. Arbetslös statstjänsteman, medlem i Statstjänstemännens erkända arbetslöshetskassa. Bruttoinkomsten innan han blev arbetslös antas vara 7 000 kr./mån. Dagpenningen är då 293 kr. Dagskatt utgår med 88 kr. Kvar att disponera 205 kr. per dag.

4 100

4 100

13. Yrkesverksamma högskoleutbildade
(vid 4 % avgift)

ca 5 350-
7 0005 350-
7 000

Bilaga 5

Jämförelser mellan nuvarande studiemedelssystem och ett system med inkomstrelaterad återbetalning

1. Inledning

Vi har i kapitel 5 föreslagit att totalbelopp och bidragsbelopp inom studiemedelssystemet skall kunna utgå med maximalt 155 % resp. 35 % av basbeloppet. Lånedelen kan därmed komma att uppgå till maximalt 120 % av basbeloppet. Vi har vidare föreslagit att återbetalningen skall ske genom årliga avgifter, vilka skall utgöra 4 % av inkomsten (med inkomst avses i detta sammanhang taxerad inkomst med tillägg för underskott av en- eller tvåfamiljsfastighet och övriga underskott i förvärvskälla).

I denna bilaga redovisas åtta exempel, där nuvarande system jämförs med det system vi föreslår. I samtliga exempel redovisas det föreslagna systemet i tre fall, nämligen med en årlig avgift på 3, 4 och 4,5 % av inkomsten.

2. Exempen 1-4

De fyra första exemplen behandlar existerande personer. Deras faktiska inkomstutveckling är känd. Jämförelsen med vårt föreslagna system visar således hur dessa fyra personer verkligen skulle ha betalat om vårt system hade funnits när de tog sina studiemedel. Självfallet är dessa exempel inte representativa för de yrkesgrupper de enskilda personerna tillhör, utan de visar enbart skillnaderna mellan nuvarande system och vårt föreslagna system för just dessa personer. Exempen är dock belysande för hur de två systemen skiljer sig åt för enskilda individer.

I dessa fyra historiska exempel har för skulduppbyggnad och återbetalning enligt nuvarande system använts uppräkningsstalet 3,2 % till och med år 1982, 4,2 % mellan år 1983 och år 1986 samt 3,45 % för år 1986. Möjligheter till uppskov enligt nuvarande regler har inte utnyttjats. Uppräkningsstalen i det föreslagna systemet skall utgöra hälften av statens upplåningsränta, vilket har inneburit följande: 3,27 % för perioden 1966-1970, 3,75 % för perioden 1971-1975, 5,04 % för perioden 1976-1980, 6,52 % för perioden 1981-1985 samt 4,94 % för år 1986.

3. Exempen 5-8

I de fyra sista exemplen har jämförelser gjorts på framtida förhållanden. Vissa antaganden har därmed varit nödvändiga. 1987 års långtidsutrednings huvudalternativ har utgjort grunden för dessa antaganden. I de beräkningar som redovisas i exemplen gäller följande förhållanden: inflationen uppgår till 4 % under år 1987 och därefter till 2 %; lönerna ökar med 5,5 % under år 1987 och därefter med 3 %; statens upplåningsränta uppgår till

10 % år 1988, 8 % år 1989, 7 % år 1990-1991, 6 % år 1992 och därefter till 5 %.

Uppgifterna om löneutvecklingen för civilingenjören (i enskild tjänst) och juristen (i statlig tjänst) har hämtats från SACO/SR:s lönestatistik, varigenom det också har varit möjligt att konstruera en karriärstege. Lönerna för sjuksköterskan och socialsekreteraren har inhämtats från Kommunal-tjänstemannakartellen och inkluderar utvecklingen från begynnelselön till slutlön.

EXEMPEL 1; Sjuksköterska född 1950. Studerade med studiemedel Vt 1969 - Vt 1971 + Vt 1973.

Skulduppbyggnad enligt nuvarande system

Termin	Basbelopp	Lån	Ackumulerad skuld före uppräknings	Uppräknad skuld
Vt 1969	5 800	3 185		
Ht 1969	5 800	3 185	6 370	6 574
Vt 1970	6 000	3 325		
Ht 1970	6 300	3 535	13 434	13 864
Vt 1971	6 400	3 605		
Ht 1971	-	-	17 469	18 028
Vt 1972	-	-		
Ht 1972	-	-	18 028	18 605
Vt 1973	7 300	4 235		
Ht 1973	-	-	22 840	23 571
Vt 1974	-	-		
Ht 1974	-	-	23 571	24 325

EXEMPEL 1

Återbetalning enligt nuvarande system

År	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1975	24 325	936	22 389	24 137
1976	24 137	966	23 171	23 912
1977	23 912	977	22 915	23 648
1978	23 648	1 029	22 619	23 343
1979	23 343	1 062	22 281	22 994
1980	22 994	1 096	21 898	22 599
1981	22 599	1 131	21 468	22 155
1982	22 155	1 167	20 988	21 660
1983	21 660	1 216	20 444	21 303
1984	21 303	1 267	20 036	20 878
1985	20 878	1 320	19 558	20 379
1986	20 379	1 366	19 013	19 669

EXEMPEL 1

Skulduppbyggnad enligt föreslaget system

Termin	Basbelopp	Lån	Ackumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Vt 1969	5 800	3 480		
Ht 1969	5 800	3 480	6 960	7 188
Vt 1970	6 000	3 600		
Ht 1970	6 300	3 780	14 568	15 044
Vt 1971	6 400	3 840		
Ht 1971	-	-	18 884	19 592
Vt 1972	-	-		
Ht 1972	-	-	19 382 ¹⁾	20 109
Vt 1973	7 300	4 380		
Ht 1973	-	-	24 265 ¹⁾	25 175

¹⁾ Avgift betald

EXEMPEL 1

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 3 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1972	-	19 592	210	19 382	20 109
1973	-	20 109	224	24 265 ¹⁾	25 175
1974	22 592	25 175	678	24 497	25 416
1975	31 135	25 416	934	24 482	25 400
1976	35 860	25 400	1 076	24 324	25 550
1977	42 917	25 550	1 288	24 262	25 485
1978	48 062	25 485	1 442	24 043	25 255
1979	32 463	25 255	974	24 281	25 505
1980	56 532	25 505	1 696	23 809	25 009
1981	65 977	25 009	1 979	23 030	24 532
1982	73 337	24 532	2 200	22 332	23 788
1983	68 922	23 788	2 068	21 720	23 136
1984	74 078	23 136	2 222	20 914	22 278
1985	83 270	22 278	2 498	19 780	21 070
1986	80 345	21 070	2 410	18 660	19 582

¹⁾ En termin ytterligare lån.

EXEMPEL 1

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1972	-	19 592	210	19 382	20 109
1973	-	20 109	224	24 265 ¹⁾	25 175
1974	22 592	25 175	904	24 271	25 181
1975	31 135	25 181	1 245	23 936	24 834
1976	35 860	24 834	1 434	23 400	24 579
1977	42 917	24 579	1 717	22 862	24 014
1978	48 062	24 014	1 922	22 092	23 205
1979	32 463	23 205	1 299	21 906	23 010
1980	56 532	23 010	2 261	20 749	21 795
1981	65 977	21 795	2 639	19 156	20 405
1982	73 337	20 405	2 933	17 472	18 611
1983	68 922	18 611	2 757	15 854	16 888
1984	74 078	16 888	2 963	13 925	14 833
1985	83 270	14 833	3 330	11 503	12 253
1986	80 345	12 253	3 214	9 039	9 486

1) En termin ytterligare lån.

EXEMPEL 1

Inkomstrelaterad återbetalning: avgift 4,5 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1972	-	19 592	210	19 382	20 109
1973	-	20 109	224	24 265 ¹⁾	25 175
1974	22 592	25 175	1 017	24 158	25 064
1975	31 135	25 064	1 401	23 663	24 550
1976	35 860	24 550	1 614	22 936	24 092
1977	42 917	24 092	1 931	22 161	23 278
1978	48 062	23 278	2 163	21 115	22 179
1979	32 463	22 179	1 461	20 718	21 762
1980	56 532	21 762	2 544	19 218	20 187
1981	65 977	20 187	2 969	17 218	18 341
1982	73 337	18 341	3 300	15 041	16 022
1983	68 922	16 022	3 101	12 921	13 763
1984	74 078	13 763	3 334	10 429	11 109
1985	83 270	11 109	3 747	7 362	7 842
1986	80 345	7 842	3 616	4 226	4 435

1) En termin ytterligare lån.

EXEMPEL 2; Hög tjänsteman född 1945. Studerade med studiemedel Ht 1965 - Ht 1969.

Skulduppbyggnad enligt nuvarande system

Termin	Basbelopp	Lån	Ackumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Ht 1965	5 000	2 625	2 625	2 667
Vt 1966	5 300	2 835		
Ht 1966	5 500	2 975	8 477	8 748
Vt 1967	5 500	2 975		
Ht 1967	5 700	3 115	14 838	15 313
Vt 1968	5 700	3 115		
Ht 1968	5 800	3 185	21 613	22 305
Vt 1969	5 800	3 185		
Ht 1969	5 800	3 185	28 675	29 593
Vt 1970	-	-		
Ht 1970	-	-	29 593	30 540
Vt 1971	-	-		
Ht 1971	-	-	30 540	31 517

EXEMPEL 2

Återbetalning enligt nuvarande system

År	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1972	31 517	1 313	30 204	31 171
1973	31 171	1 355	29 816	30 770
1974	30 770	1 398	29 372	30 312
1975	30 312	1 443	28 869	29 793
1976	29 793	1 489	28 304	29 210
1977	29 210	1 537	27 673	28 559
1978	28 559	1 586	26 973	27 836
1979	27 836	1 637	26 199	27 037
1980	27 037	1 689	25 348	26 160
1981	26 160	1 743	24 417	25 198
1982	25 198	1 799	23 399	24 148
1983	24 148	1 875	22 273	23 208
1984	23 208	1 953	21 255	22 148
1985	22 148	2 035	20 113	20 958
1986	20 958	2 106	18 852	19 502

EXEMPEL 2

Skulduppbyggnad enligt föreslaget system

Termin	Basbelopp	Lån	Ackumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Ht 1965	5 000	3 000	3 000	3 098
Vt 1966	5 300	3 180		
Ht 1966	5 500	3 300	9 578	9 891
Vt 1967	5 500	3 300		
Ht 1967	5 700	3 420	16 611	17 154
Vt 1968	5 700	3 420		
Ht 1968	5 800	3 480	24 054	24 841
Vt 1969	5 800	3 480		
Ht 1969	5 800	3 480	31 801	32 841
Vt 1970	-	-		
Ht 1970	-	-	32 841	33 914

EXEMPEL 2

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 3 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1971	-	33 914	191	33 723	34 988
1972	25 289	34 988	759	34 229	35 512
1973	30 932	35 512	928	34 584	35 880
1974	45 327	35 880	1 360	34 520	35 814
1975	52 728	35 814	1 582	34 232	35 515
1976	63 613	35 515	1 908	33 607	35 300
1977	84 912	35 300	2 547	32 753	34 403
1978	111 525	34 403	3 346	31 057	32 622
1979	124 347	32 622	3 730	28 892	30 348
1980	149 557	30 348	4 487	25 861	27 164
1981	155 951	27 164	4 679	22 485	23 951
1982	168 536	23 951	5 056	18 895	20 126
1983	210 155	20 126	6 305	13 821	14 722
1984	214 653	14 722	6 439	8 283	8 593
1985	219 247	8 593	6 577	2 016	2 147
1986	223 939	2 147	2 147	0	0

EXEMPEL 2

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1971	-	33 914	191	33 723	34 988
1972	25 289	34 988	1 012	33 976	35 250
1973	30 932	35 250	1 270	33 980	35 254
1974	45 327	35 254	1 813	33 441	34 695
1975	52 728	34 695	2 109	32 586	33 807
1976	63 613	33 807	2 545	31 262	32 837
1977	84 912	32 837	3 396	29 441	30 924
1978	111 525	30 924	4 461	26 463	27 796
1979	124 347	27 796	4 974	22 822	23 972
1980	149 557	23 972	5 982	17 990	18 896
1981	155 951	18 896	6 238	12 658	13 483
1982	168 536	13 483	6 741	6 742	7 181
1983	210 155	7 181	7 181	0	0

EXEMPEL 2

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4,5 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1971	-	33 914	191	33 723	34 988
1972	25 289	34 988	1 138	33 850	35 119
1973	30 932	35 119	1 392	33 727	34 991
1974	45 327	34 991	2 040	32 951	34 185
1975	52 728	34 185	2 373	31 812	33 004
1976	63 613	33 004	2 863	30 141	31 660
1977	84 912	31 660	3 821	27 839	29 242
1978	111 525	29 242	5 019	24 223	25 443
1979	124 347	25 443	5 596	19 847	20 847
1980	149 557	20 847	6 730	14 117	14 828
1981	155 951	14 828	7 018	7 810	8 319
1982	168 536	8 319	7 584	735	782
1983	210 155	782	782	0	0

EXEMPEL 3; Mellanstadielärare född 1945. Studerade med studiemedel Ht 1965 - Vt 1968.

Skulduppbyggnad enligt nuvarande system

Termin	Basbelopp	Lån	Akkumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Ht 1965	5 000	2 625	2 625	2 667
Vt 1966	5 300	2 835		
Ht 1966	5 500	2 975	8 477	8 748
Vt 1967	5 500	2 975		
Ht 1967	5 700	3 115	14 838	15 313
Vt 1968	5 700	3 115		
Ht 1968	-	-	18 428	19 017
Vt 1969	-	-		
Ht 1969	-	-	19 017	19 626
Vt 1970	-	-		
Ht 1971	-	-	19 626	20 254

EXEMPEL 3

Återbetalning enligt nuvarande system

År	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1971	20 254	810	19 444	20 066
1972	20 066	836	19 230	19 845
1973	19 845	863	18 982	19 589
1974	19 589	890	18 699	19 297
1975	19 297	919	18 378	18 966
1976	18 966	948	18 018	18 595
1977	18 595	979	17 616	18 180
1978	18 180	1 010	17 170	17 719
1979	17 719	1 042	16 677	17 211
1980	17 211	1 075	16 136	16 652
1981	16 652	1 110	15 542	16 039
1982	16 039	1 145	14 894	15 371
1983	15 371	1 193	14 178	14 773
1984	14 773	1 243	13 530	14 098
1985	14 098	1 295	12 803	13 341
1986	13 341	1 340	12 001	12 415

EXEMPEL 3

Skulduppbyggnad enligt föreslaget system

Termin	Basbelopp	Lån	Akkumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Ht 1965	5 000	3 000	3 000	3 049
Vt 1966	5 300	3 180		
Ht 1966	5 500	3 300	9 529	9 841
Vt 1967	5 500	3 300		
Ht 1967	5 700	3 420	16 561	17 103
Vt 1968	5 700	3 420		
Ht 1968	-	-	20 523	21 194

EXEMPEL 3

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 3 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1969	-	21 194	174	21 020	21 707
1970	9 924	21 707	298	21 409	22 109
1971	13 733	22 109	420	21 689	22 502
1972	1 048	22 502	210	22 292	23 128
1973	-	23 128	224	22 904	23 763
1974	709	23 763	246	23 517	24 399
1975	177	24 399	263	24 136	25 041
1976	735	25 041	296	24 745	25 992
1977	688	25 992	323	25 669	26 963
1978	-	26 963	366	26 597	27 937
1979	-	27 937	386	27 551	28 940
1980	3 229	28 940	432	28 508	29 945
1981	53 726	29 945	1 612	28 333	30 180
1982	80 107	30 180	2 403	27 777	29 588
1983	115 386	29 588	3 462	26 126	27 829
1984	98 409	27 829	2 952	24 877	26 499
1985	64 906	26 499	1 947	24 552	26 153
1986	71 458	26 153	2 144	24 009	25 195

EXEMPEL 3

Inkomstrelaterad återbetalning; 4 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1969	-	21 194	174	21 020	21 707
1970	9 924	21 707	397	21 310	22 007
1971	13 733	22 007	549	21 458	22 263
1972	1 048	22 263	210	22 053	22 880
1973	-	22 880	224	22 656	23 506
1974	709	23 506	246	23 260	24 132
1975	177	24 132	263	23 869	24 764
1976	735	24 764	296	24 468	25 701
1977	688	25 701	323	25 378	26 657
1978	-	26 657	366	26 291	27 616
1979	-	27 616	386	27 230	28 602
1980	3 229	28 602	432	28 170	29 590
1981	53 726	29 590	2 149	27 441	29 230
1982	80 107	29 230	3 204	26 026	27 723
1983	115 386	27 723	4 615	23 108	24 615
1984	98 409	24 615	3 936	20 679	22 027
1985	64 906	22 027	2 596	19 431	20 698
1986	71 458	20 698	2 858	17 840	18 721

EXEMPEL 3

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4,5 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1969	-	21 194	174	21 020	21 707
1970	9 924	21 707	447	21 260	21 955
1971	13 733	21 955	618	21 337	22 137
1972	1 048	22 137	210	21 927	22 749
1973	-	22 749	224	22 525	23 370
1974	709	23 370	246	23 124	23 991
1975	177	23 991	263	23 728	24 618
1976	735	24 618	296	24 322	25 548
1977	688	25 548	323	25 225	26 496
1978	-	26 496	366	26 130	27 447
1979	-	27 447	386	27 061	28 425
1980	3 229	28 425	432	27 993	29 404
1981	53 726	29 404	2 418	26 986	28 745
1982	80 107	28 745	3 605	25 140	26 779
1983	115 386	26 779	5 192	21 587	22 994
1984	98 409	22 994	4 428	18 566	19 777
1985	64 906	19 777	2 921	16 856	17 955
1986	71 458	17 955	3 216	14 739	15 467

EXEMPEL 4; Tjänsteman i mellanställning född 1943. Studerade med studiemedel Vt 1965 - Ht 1967

Skulduppbyggnad enligt nuvarande system

Termin	Basbelopp	Lån	Akkumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Vt 1965	5 000	2 625		
Ht 1965	5 000	2 625	5 250	5 418
Vt 1966	5 300	2 835		
Ht 1966	5 500	2 975	11 228	11 587
Vt 1967	5 500	2 975		
Ht 1967	5 700	3 115	17 677	18 243
Vt 1968	-	-		
Ht 1968	-	-	18 243	18 827
Vt 1969	-	-		
Ht 1969	-	-	18 827	19 429

EXEMPEL 4

Återbetalning enligt nuvarande system

År	Ingående skuld	Avgift	Ny skuld	Uppräknad skuld
1970	19 429	810	18 619	19 215
1971	19 215	836	18 379	18 967
1972	18 967	863	18 104	18 683
1973	18 683	891	17 792	18 361
1974	18 361	920	17 441	17 999
1975	17 999	980	17 019	17 564
1976	17 564	1 011	16 553	17 083
1977	17 083	1 043	16 040	16 553
1978	16 553	1 976	15 477	15 972
1979	15 972	1 140	14 832	15 307
1980	15 307	1 176	14 131	14 583
1981	14 583	1 213	13 370	13 798
1982	13 798	1 252	12 546	12 947
1983	12 947	1 305	11 642	12 131
1984	12 131	1 360	10 771	11 223
1985	11 223	1 417	9 806	10 218
1986	10 218	1 477	8 741	9 108

EXEMPEL 4

Skulduppbyggnad enligt föreslaget system

Termin	Basbelopp	Lån	Akkumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Vt 1965	5 000	3 000		
Ht 1965	5 000	3 000	6 000	6 196
Vt 1966	5 300	3 180		
Ht 1966	5 500	3 300	12 676	13 091
Vt 1967	5 500	3 300		
Ht 1967	5 700	5 700	22 091	22 813
Vt 1968	-	-		
Ht 1968	-	-	22 813	23 559

EXEMPEL 4

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 3 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1969	-	23 359	174	23 185	23 943
1970	31 582	23 943	947	22 996	23 748
1971	44 630	23 748	1 339	22 409	23 249
1972	44 609	23 249	1 228	22 021	22 847
1973	58 525	22 847	1 756	21 091	21 882
1974	62 888	21 882	1 887	19 995	20 745
1975	65 298	20 745	1 959	18 786	19 490
1976	77 487	19 490	2 325	17 165	18 030
1977	81 653	18 030	2 450	15 580	16 365
1978	87 146	16 365	2 614	13 751	14 444
1979	92 978	14 444	2 889	11 555	12 137
1980	99 261	12 137	2 749	9 388	9 861
1981	105 534	9 861	3 166	6 695	7 132
1982	123 703	7 132	3 711	3 421	3 644
1983	134 002	3 644	3 644	0	0

EXEMPEL 4

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1969	-	23 359	174	23 185	23 943
1970	31 582	23 943	1 263	22 680	23 422
1971	44 630	23 422	1 785	21 637	22 448
1972	44 609	22 448	1 784	20 664	21 439
1973	58 525	21 439	2 341	19 098	19 814
1974	62 888	19 814	2 516	17 298	17 947
1975	65 298	17 947	2 612	15 335	15 910
1976	77 487	15 910	3 099	12 811	13 457
1977	81 653	13 457	3 266	10 191	10 705
1978	87 146	10 705	3 486	7 219	7 583
1979	92 278	7 583	3 719	3 864	4 059
1980	99 261	4 059	3 970	89	93
1981	105 534	93	93	0	0

EXEMPEL 4

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4,5 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1969	-	23 359	174	23 185	23 943
1970	31 582	23 943	1 421	22 522	23 258
1971	44 630	23 258	2 008	21 250	22 047
1972	44 609	22 047	2 007	20 040	20 792
1973	58 525	20 792	2 634	18 158	18 839
1974	62 888	18 839	2 830	16 009	16 609
1975	65 298	16 609	2 938	13 671	14 184
1976	77 487	14 184	3 487	10 697	11 236
1977	81 653	11 236	3 674	7 562	7 943
1978	87 146	7 943	3 922	4 021	4 224
1979	92 978	4 224	4 184	40	42
1980	99 261	42	42	0	0

EXEMPEL 5; Civilingenjör i enskild tjänst född 1968. Studerar med studiemedel Ht 1989 - Ht 1993.

Skulduppbyggnad enligt nuvarande system

Termin	Basbelopp	Lån	Akkumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Ht 1989	25 600	16 751	16 751	16 919
Vt 1990	26 100	17 114		
Ht 1990	26 100	17 114	51 147	52 170
Vt 1991	26 600	17 476		
Ht 1991	26 600	17 476	87 122	88 864
Vt 1992	27 100	17 839		
Ht 1992	27 100	17 839	124 542	127 033
Vt 1993	27 700	18 274		
Ht 1993	27 700	18 274	163 581	166 853
Vt 1994	-	-		
Ht 1994	-	-	166 853	170 190
Vt 1995	-	-		
Ht 1995	-	-	170 190	173 594

EXEMPEL 5

Återbetalning enligt nuvarande system

År	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1996	173 594	7 548	166 046	169 367
1997	169 367	7 698	161 669	164 902
1998	164 902	7 851	157 051	160 192
1999	160 192	8 008	152 184	155 227
2000	155 227	8 168	147 059	150 000
2001	150 000	8 331	141 669	144 502
2002	144 502	8 497	136 005	138 725
2003	138 725	8 666	130 059	132 660
2004	132 660	8 839	123 821	126 297
2005	126 297	9 015	117 282	119 627
2006	119 627	9 192	110 435	112 643
2007	112 643	9 375	103 268	105 333
2008	105 333	9 562	95 771	97 686
2009	97 686	9 753	87 933	89 691
2010	89 691	9 948	79 743	81 337
2011	81 337	10 146	71 191	72 614
2012	72 614	10 348	62 266	63 511
2013	63 511	10 554	52 957	54 016
2014	54 016	10 765	43 251	44 116
2015	44 116	10 980	33 135	33 798
2016	33 798	11 199	22 599	23 050
2017	23 050	11 422	11 628	11 860
2018	11 860	11 650	210	214
2019	214	214	0	0

EXEMPEL 5

Skulduppbyggnad enligt föreslaget system

Termin	Basbelopp	Lån	Ackumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Ht 1989	25 600	15 360	15 360	15 667
Vt 1990	26 100	15 660		
Ht 1990	26 100	15 660	46 987	48 632
Vt 1991	26 600	15 960		
Ht 1991	26 600	15 960	80 552	83 371
Vt 1992	27 100	16 260		
Ht 1992	27 100	16 260	115 891	119 368
Vt 1993	27 700	16 620		
Ht 1993	27 700	16 620	152 608	156 423
Vt 1994	-	-		
Ht 1994	-	-	156 423	160 334

EXEMPEL 5

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 3 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1995	-	160 334	864	159 470	163 457
1996	159 743	163 457	4 792	158 665	162 632
1997	175 180	162 632	5 255	157 377	161 311
1998	193 197	161 311	5 796	155 515	159 403
1999	217 921	159 403	6 420	152 983	156 808
2000	233 729	156 808	7 012	149 796	153 541
2001	255 556	153 541	7 667	145 874	149 521
2002	276 098	149 521	8 283	141 238	144 769
2003	297 446	144 769	8 923	135 846	139 242
2004	317 235	139 242	9 517	129 725	132 968
2005	335 569	132 968	10 067	122 901	125 974
2006	364 958	125 974	10 949	115 025	117 901
2007	386 963	117 901	11 609	106 292	108 949
2008	421 346	108 949	12 640	96 309	98 717
2009	449 986	98 717	13 500	85 217	87 347
2010	471 164	87 347	14 135	73 212	75 042
2011	502 726	75 042	15 082	59 960	61 459
2012	535 828	61 459	16 075	45 384	46 519
2013	562 701	46 519	16 881	29 638	30 379
2014	586 191	30 379	17 585	12 794	13 114
2015	652 012	13 114	13 114	0	0

EXEMPEL 5

Inkomstrelaterad återbetalning; 4 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1995	-	160 334	864	159 470	163 457
1996	159 743	163 457	6 390	157 067	160 994
1997	175 180	160 994	7 007	153 987	157 837
1998	193 197	157 837	7 728	150 109	153 862
1999	217 321	153 862	8 693	145 169	148 798
2000	233 729	148 798	9 349	139 449	142 935
2001	255 556	142 935	10 222	132 713	136 031
2002	276 098	136 031	11 044	124 987	128 112
2003	297 446	128 112	11 898	116 214	119 119
2004	317 235	119 119	12 689	106 430	109 091
2005	335 569	109 091	13 423	95 668	98 060
2006	364 958	98 060	14 598	83 462	85 549
2007	386 963	85 549	15 479	70 070	71 822
2008	421 346	71 822	16 854	54 968	56 342
2009	449 986	56 342	17 999	38 343	39 302
2010	471 169	39 302	18 847	20 455	20 966
2011	502 726	20 966	20 109	857	878
2012	535 828	878	878	0	0

EXEMPEL 5

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4,5 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1995	-	160 334	864	159 470	163 457
1996	159 743	163 457	7 188	156 269	160 176
1997	175 180	160 176	7 883	152 293	156 100
1998	193 197	156 100	8 694	147 406	151 091
1999	217 321	151 091	9 779	141 312	144 845
2000	233 729	144 845	10 518	134 327	137 685
2001	255 556	137 685	11 500	126 185	129 340
2002	276 098	129 340	12 424	116 916	119 839
2003	297 446	119 839	13 385	106 454	109 115
2004	317 235	109 115	14 276	94 839	97 210
2005	335 569	97 210	15 101	82 109	84 162
2006	364 958	84 162	16 423	67 739	69 432
2007	386 963	69 432	17 413	52 019	53 319
2008	421 346	53 319	18 961	34 358	35 217
2009	449 986	35 217	20 249	14 968	15 342
2010	471 169	15 342	15 342	0	0

EXEMPEL 6; Jurist i statlig tjänst född 1968. Studerar med studiemedel Ht 1989 - Ht 1993.

Skulduppbyggnad enligt nuvarande system

Termin	Basbelopp	Lån	Ackumulerad skuld före uppräknig	Uppräk- nad skuld
Ht 1989	25 600	16 751	16 751	16 919
Vt 1990	26 100	17 114		
Ht 1990	26 100	17 114	51 147	52 170
Vt 1991	26 600	17 476		
Ht 1991	26 600	17 476	87 122	88 864
Vt 1992	27 100	17 839		
Ht 1992	27 100	17 839	124 542	127 033
Vt 1993	27 700	18 274		
Ht 1993	27 700	18 274	163 581	166 853
Vt 1994	-	-		
Ht 1994	-	-	166 853	170 190
Vt 1995	-	-		
Ht 1995	-	-	170 190	173 594

EXEMPEL 6

Återbetalning enligt nuvarande system

År	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1996	173 594	7 548	166 046	169 367
1997	169 367	7 699	161 668	164 901
1998	164 901	7 853	157 048	160 189
1999	160 189	8 010	152 179	155 223
2000	155 223	8 171	147 052	149 993
2001	149 993	8 334	141 659	144 492
2002	144 492	8 500	135 992	138 712
2003	138 712	8 670	130 042	132 643
2004	132 643	8 844	123 799	126 275
2005	126 275	9 021	117 258	119 599
2006	119 599	9 201	110 398	112 606
2007	112 606	9 385	103 221	105 285
2008	105 285	9 572	95 713	97 627
2009	97 627	9 764	87 863	89 620
2010	89 620	9 959	79 661	81 254
2011	81 254	10 159	71 095	72 517
2012	72 517	10 362	62 155	63 398
2013	63 398	10 569	52 829	53 886
2014	53 886	10 780	43 106	43 968
2015	43 968	10 996	32 972	33 631
2016	33 631	11 216	22 415	22 863
2017	22 863	11 440	11 423	11 651
2018	11 651	11 651	0	0

EXEMPEL 6

Skulduppbyggnad enligt föreslaget system

Termin	Basbelopp	Lån	Akkumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Ht 1989	25 600	15 360	15 360	15 667
Vt 1990	26 100	15 660		
Ht 1990	26 100	15 660	46 987	48 632
Vt 1991	26 600	15 960		
Ht 1991	26 600	15 960	80 552	83 371
Vt 1992	27 100	16 260		
Ht 1992	27 100	16 260	115 891	119 368
Vt 1993	27 700	16 620		
Ht 1993	27 700	16 620	152 608	156 423
Vt 1994	-	-		
Ht 1994	-	-	156 423	160 334

EXEMPEL 6

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 3 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1995	-	160 334	864	159 470	163 457
1996	119 855	163 457	3 596	159 861	163 858
1997	128 765	163 858	3 863	159 995	163 995
1998	142 321	163 995	4 270	159 725	163 718
1999	153 504	163 718	4 605	159 113	163 091
2000	164 294	163 091	4 929	158 162	162 116
2001	175 260	162 116	5 258	156 858	160 779
2002	192 763	160 779	5 783	154 996	158 871
2003	206 561	158 871	6 197	152 674	156 491
2004	218 748	156 491	6 562	149 929	153 677
2005	241 172	153 677	7 235	146 442	150 103
2006	257 763	150 103	7 733	142 370	145 929
2007	276 291	145 929	8 289	137 640	141 081
2008	295 102	141 081	8 853	132 228	135 534
2009	316 177	135 534	9 485	126 049	129 200
2010	332 453	129 200	9 974	119 226	122 207
2011	348 896	122 207	10 467	111 740	114 534
2012	368 258	114 534	11 048	103 486	106 073
2013	385 959	106 073	11 579	94 494	96 856
2014	416 575	96 856	12 497	84 359	86 468
2015	492 072	86 468	12 872	73 596	75 436
2016	442 867	75 436	13 286	62 150	63 704
2017	477 134	63 704	14 314	49 390	50 625
2018	491 447	50 625	14 743	35 882	36 779
2019	517 163	36 779	15 515	21 264	21 796
2020	541 965	21 796	16 259	5 537	5 675
2021	558 224	5 675	5 675	0	0

EXEMPEL 6

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1995	-	160 334	864	159 470	163 457
1996	119 855	163 457	4 794	158 663	162 630
1997	128 765	162 630	5 151	157 479	161 416
1998	142 321	161 416	5 693	155 723	159 616
1999	153 504	159 616	6 140	153 476	157 313
2000	164 294	157 313	6 572	150 741	154 510
2001	175 260	154 510	7 010	147 500	151 188
2002	192 763	151 188	7 711	143 477	147 064
2003	206 561	147 064	8 262	138 802	142 272
2004	218 748	142 272	8 750	133 522	136 860
2005	241 172	136 860	9 647	127 213	130 393
2006	257 763	130 393	10 311	120 082	123 084
2007	276 291	123 084	11 052	112 032	114 833
2008	295 102	114 833	11 804	103 029	105 605
2009	316 177	105 605	12 647	92 958	95 282
2010	332 453	95 282	13 298	81 984	84 034
2011	348 896	84 034	13 956	70 078	71 830
2012	368 528	71 830	14 730	57 100	58 528
2013	385 959	58 528	15 438	43 090	44 167
2014	416 575	44 167	16 663	27 504	28 192
2015	429 072	28 192	17 163	11 029	11 305
2016	442 867	11 305	11 305	0	0

EXEMPEL 6

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4,5 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1995	-	160 334	864	159 470	163 457
1996	119 855	163 457	5 393	158 064	162 016
1997	128 765	162 016	5 794	156 222	160 128
1998	142 321	160 128	6 404	153 724	157 567
1999	153 504	157 567	6 908	150 659	154 425
2000	164 294	154 425	7 393	147 032	150 708
2001	175 260	150 708	7 887	142 821	146 392
2002	192 763	146 392	8 674	137 718	141 161
2003	206 561	141 161	9 295	131 866	135 163
2004	218 748	135 163	9 884	125 279	128 411
2005	241 172	128 411	10 853	117 558	120 497
2006	257 763	120 497	11 599	108 898	111 620
2007	276 291	111 620	12 433	99 187	101 667
2008	295 102	101 667	13 280	88 387	90 597
2009	316 177	90 597	14 228	76 369	78 278
2010	332 453	78 278	14 960	63 318	64 901
2011	348 896	64 901	15 700	49 201	50 431
2012	368 959	50 431	16 603	33 828	34 674
2013	385 959	34 674	17 368	17 306	17 739
2014	416 575	17 739	17 739	0	0

EXEMPEL 7; Sjuksköterska född 1968. Studerar med studiemedel Ht 1988 - Ht 1990 samt Ht 1991 - Vt 1992.

Skulduppbyggnad enligt nuvarande system

Termin	Basbelopp	Lån	Ackumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Ht 1988	25 100	16 389	16 389	16 553
Vt 1989	25 600	16 751		
Ht 1989	25 600	16 751	50 055	51 056
Vt 1990	26 100	17 114		
Ht 1990	-	-	68 170	69 533
Vt 1991	-	-		
Ht 1991	26 600	17 476	87 009	88 749
Vt 1992	27 100	17 839		
Ht 1992	-	-	106 588	108 720

EXEMPEL 7

Återbetalning enligt nuvarande system

År	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1994	108 720	4 349	104 371	106 458
1995	106 458	4 436	102 022	104 062
1996	104 062	4 525	99 537	101 528
1997	101 528	4 616	96 912	98 850
1998	98 850	4 708	94 142	96 025
1999	96 025	4 802	91 223	93 047
2000	93 047	4 898	88 149	89 912
2001	89 912	4 996	84 916	86 614
2002	86 614	5 096	81 518	83 148
2003	83 148	5 198	77 950	79 509
2004	79 509	5 302	74 207	75 691
2005	75 691	5 408	70 283	71 689
2006	71 689	5 516	66 173	67 496
2007	67 496	5 626	61 870	63 107
2008	63 107	5 739	57 368	58 515
2009	58 515	5 854	52 661	53 714
2010	53 714	5 971	47 743	48 698
2011	48 698	6 090	42 608	43 460
2012	43 460	6 212	37 248	37 993
2013	37 993	6 336	31 657	32 290
2014	32 290	6 463	25 827	26 334
2015	26 344	6 592	19 752	20 147
2016	20 147	6 724	13 423	13 691
2017	13 691	6 858	6 833	6 970
2018	6 970	6 970	0	0

EXEMPEL 7

Skulduppbyggnad enligt föreslaget system

Termin	Basbelopp	Lån	Ackumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Ht 1988	25 100	15 060	15 060	15 813
Vt 1989	25 600	15 360		
Ht 1989	25 600	15 360	46 533	48 394
Vt 1990	26 100	15 660		
Ht 1990	-	-	64 054	66 296
Vt 1991	-	-		
Ht 1991	26 600	15 960	82 256	85 135
Vt 1992	27 100	16 260		
Ht 1992	-	-	101 395	104 437

EXEMPEL 7

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 3 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1993	62 403	104 437	1 872	102 565	105 129
1994	66 304	105 129	1 989	103 140	105 719
1995	138 770	105 719	4 163	101 556	104 095
1996	145 248	104 095	4 357	99 738	102 231
1997	152 057	102 231	4 562	97 669	100 111
1998	159 211	100 111	4 776	95 335	97 718
1999	166 747	97 718	5 002	92 716	95 034
2000	179 905	95 034	5 397	89 637	91 878
2001	188 491	91 878	5 655	86 223	88 379
2002	194 146	88 379	5 824	82 555	84 619
2003	215 846	84 619	6 475	78 144	80 098
2004	222 321	80 098	6 670	73 428	75 264
2005	223 569	75 264	6 707	68 557	70 271
2006	230 276	70 271	6 908	63 363	64 947
2007	237 185	64 947	7 116	57 831	59 277
2008	244 300	59 277	7 329	51 948	53 247
2009	251 629	53 247	7 549	45 698	46 840
2010	259 178	46 840	7 775	39 065	40 042
2011	266 953	40 042	8 009	32 033	32 834
2012	274 962	32 834	8 249	24 585	25 120
2013	283 211	25 120	8 496	16 624	17 040
2014	291 707	17 040	8 751	8 289	8 496
2015	300 458	8 496	8 496	0	0

EXEMPEL 7

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1993	62 403	104 437	2 496	101 941	104 490
1994	66 304	104 490	2 652	101 838	104 384
1995	138 770	104 384	5 551	98 833	101 304
1996	145 248	101 304	5 810	95 494	97 881
1997	152 057	97 881	6 082	91 799	94 094
1998	159 211	94 094	6 368	87 726	89 919
1999	166 747	89 919	6 670	83 249	85 330
2000	174 905	85 330	6 996	78 334	80 292
2001	188 491	80 292	7 540	72 752	74 571
2002	194 146	74 571	7 766	66 805	68 475
2003	215 846	68 475	8 634	59 841	61 337
2004	222 321	61 337	8 893	52 444	53 755
2005	223 569	53 755	8 943	44 812	45 932
2006	230 276	45 932	9 211	36 721	37 639
2007	237 185	37 639	9 487	28 152	28 856
2008	244 300	28 856	9 772	19 084	19 561
2009	251 629	19 561	10 065	9 496	9 733
2010	259 178	9 733	9 733	0	0

EXEMPEL 7

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4,5 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1993	62 403	104 437	2 808	101 629	104 170
1994	66 304	104 170	2 984	101 186	103 716
1995	138 770	103 716	6 245	97 471	99 908
1996	145 248	99 908	6 536	93 372	95 706
1997	152 057	95 706	6 843	88 863	91 085
1998	159 211	91 085	7 165	83 920	86 018
1999	166 747	86 018	7 504	78 514	80 477
2000	174 905	80 477	7 871	72 606	74 421
2001	188 491	74 421	8 482	65 939	67 587
2002	194 146	67 587	8 737	58 850	60 321
2003	215 846	60 321	9 713	50 608	51 873
2004	222 321	51 873	10 004	41 869	42 916
2005	223 569	42 916	10 061	32 855	33 676
2006	230 276	33 676	10 362	23 314	23 897
2007	237 185	23 897	10 673	13 224	13 555
2008	244 300	13 555	10 994	2 561	2 625
2009	251 629	2 625	2 625	0	0

EXEMPEL 8; Socialsekreterare född 1960. Studerar med studiemedel (och barn tillägg enligt nuvarande system) först på gymnasial nivå Ht 1988 - Vt 1989 och därefter på högskolan Ht 1989 - Ht 1992.

Skulduppbyggnad enligt nuvarande system

Termin	Basbelopp	Lån	Barn- tillägg	Ackumulerad skuld före uppräknings	Uppräknad skuld
Ht 1988	25 100	16 389	3 138	19 527	19 918
Vt 1989	25 600	16 751	3 200		
Ht 1989	25 600	16 751	3 200	59 820	61 016
Vt 1990	26 100	17 114	3 263		
Ht 1990	26 100	17 114	3 263	101 770	103 805
Vt 1991	26 600	17 446	3 325		
Ht 1991	26 600	17 446	3 325	145 344	148 251
Vt 1992	27 100	17 839	3 388		
Ht 1992	27 100	17 839	3 388	190 705	194 519
Vt 1993	-	-	-		
Ht 1993	-	-	-	194 519	198 409
Vt 1994	-	-	-		
Ht 1994	-	-	-	198 409	202 378

EXEMPEL 8

Återbetalning enligt nuvarande system

År	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1995	202 378	12 649	189 729	193 524
1996	193 524	12 902	180 622	184 234
1997	184 234	13 160	171 074	174 495
1998	174 495	13 423	161 072	164 293
1999	164 293	13 691	150 602	153 614
2000	153 614	13 965	139 649	142 442
2001	142 442	14 244	128 198	130 762
2002	130 762	14 529	116 233	118 558
2003	118 558	14 820	103 738	105 813
2004	105 813	15 116	90 697	92 511
2005	92 511	15 418	77 093	78 635
2006	78 635	15 726	62 909	64 167
2007	64 167	16 041	48 126	49 089
2008	48 089	16 362	31 727	32 362
2009	32 362	16 689	15 673	15 986
2010	15 986	15 986	0	0

EXEMPEL 8

Skulduppbyggnad enligt föreslaget system

Termin	Basbelopp	Lån	Ackumulerad skuld före uppräknig	Uppräknad skuld
Ht 1988	25 100	15 060	15 060	15 437
Vt 1989	25 600	15 360		
Ht 1989	25 600	15 360	46 157	48 003
Vt 1990	26 100	15 660		
Ht 1990	26 100	15 660	79 323	82 099
Vt 1991	26 600	15 960		
Ht 1991	26 600	15 960	114 019	118 010
Vt 1992	27 100	16 260		
Ht 1992	27 100	16 260	150 530	155 046
Vt 1993	-	-		
Ht 1993	-	-	155 046	158 922

EXEMPEL 8

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 3 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1994	-	158 922	846	158 076	162 028
1995	122 638	162 028	3 679	158 349	162 308
1996	128 311	162 308	3 849	158 459	162 420
1997	134 274	162 420	4 028	158 392	162 352
1998	140 542	162 352	4 216	158 136	162 089
1999	147 129	162 089	4 414	157 675	161 617
2000	154 053	161 617	4 622	156 995	160 920
2001	161 344	160 920	4 840	156 080	159 982
2002	169 005	159 982	5 070	154 912	158 785
2003	177 071	158 785	5 312	153 473	157 310
2004	185 563	157 310	5 567	151 743	155 537
2005	191 130	155 537	5 734	149 623	153 364
2006	196 864	153 364	5 906	147 458	151 444
2007	202 770	151 444	6 083	145 361	148 995
2008	208 853	148 995	6 266	142 729	146 297
2009	215 118	146 297	6 454	139 843	143 339
2010	221 571	143 339	6 647	136 692	140 109
2011	228 219	140 109	6 847	133 262	136 594
2012	235 065	136 594	7 052	129 542	132 781
2013	242 117	132 781	7 264	125 517	128 655
2014	249 381	128 655	7 481	121 174	124 203
2015	256 862	124 203	7 706	116 497	119 409
2016	264 568	119 409	7 937	111 472	114 259
2017	272 506	114 259	8 175	106 084	108 736
2018	280 680	108 736	8 420	100 316	102 824
2019	289 101	102 824	8 673	94 151	96 505
2020	297 773	96 505	8 933	87 572	89 761
2021	306 707	89 761	9 201	80 560	82 574
2022	315 908	82 574	9 477	73 097	74 924
2023	325 385	74 924	9 762	65 162	66 791
2024	335 147	66 791	10 054	55 108	56 486
2025	345 202	56 486	10 356	46 130	47 283

EXEMPEL 8

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1994	-	158 922	846	158 076	162 028
1995	122 638	162 028	4 906	157 122	161 050
1996	128 311	161 050	5 132	155 918	159 816
1997	134 274	159 816	5 371	154 445	158 306
1998	140 542	158 306	5 622	152 684	156 501
1999	147 129	156 501	5 885	150 616	154 381
2000	154 053	154 381	6 162	148 219	151 924
2001	161 344	151 924	6 454	145 470	149 107
2002	169 005	149 107	6 760	142 347	145 906
2003	177 071	145 906	7 083	138 823	142 294
2004	185 563	142 294	7 423	134 871	138 243
2005	191 130	138 243	7 645	130 598	133 863
2006	196 864	133 863	7 875	125 988	129 138
2007	202 770	129 138	8 111	121 027	124 053
2008	208 853	124 053	8 354	115 699	118 591
2009	215 118	118 591	8 605	109 986	112 736
2010	221 571	112 736	8 863	103 873	106 470
2011	228 219	106 470	9 129	97 341	99 775
2012	235 065	99 775	9 403	90 372	92 631
2013	242 117	92 631	9 685	82 946	85 020
2014	249 381	85 020	9 975	75 045	76 921
2015	256 862	76 921	10 274	66 647	68 313
2016	264 568	68 313	10 583	57 730	59 173
2017	272 506	59 173	10 900	48 273	49 480
2018	280 680	49 480	11 227	38 253	39 209
2019	289 101	39 209	11 564	27 645	28 336
2020	297 773	28 336	11 910	16 426	16 837
2021	306 707	16 837	12 268	4 569	4 683
2022	315 908	4 683	4 683	0	0

EXEMPEL 8

Inkomstrelaterad återbetalning; avgift 4,5 %

År	Inkomst	Ingående skuld	Avgift	Återstår	Uppräknad skuld
1994	-	158 922	846	158 076	162 028
1995	122 638	162 028	5 519	156 509	160 422
1996	128 311	160 422	5 774	154 648	158 514
1997	134 274	158 514	6 042	152 472	156 284
1998	140 542	156 284	6 324	149 960	153 709
1999	147 129	153 709	6 621	147 088	150 765
2000	154 053	150 765	6 932	143 833	147 429
2001	161 344	147 429	7 260	140 169	143 673
2002	169 005	143 673	7 605	136 068	139 470
2003	177 071	139 470	7 968	131 502	134 790
2004	185 563	134 790	8 350	126 440	129 601
2005	191 130	129 601	8 601	121 000	124 025
2006	196 864	124 025	8 859	115 166	118 045
2007	202 770	118 045	9 125	108 920	116 643
2008	208 853	116 643	9 398	107 245	109 926
2009	215 118	109 926	9 680	100 246	102 752
2010	221 571	102 752	9 971	92 781	95 101
2011	228 219	95 101	10 270	84 831	86 952
2012	235 065	86 952	10 578	76 374	78 283
2013	242 117	78 283	10 895	67 388	69 073
2014	249 381	69 073	11 222	57 851	59 297
2015	256 568	59 297	11 559	47 738	48 931
2016	264 568	48 931	11 906	37 025	37 951
2017	272 506	37 951	12 263	25 688	26 330
2018	280 680	26 330	12 631	13 699	14 041
2019	289 101	14 041	13 010	1 031	1 057
2020	297 773	1 057	1 057	0	0

Bilaga 6

CSN:s meritvärderingskrav för eftergymnasiala utbildningar – allmänna råd

Utöver de speciella krav beträffande meritprövning som CSN har fastställt har CSN utfärdat vissa allmänna råd avseende speciella fall.

I korthet innebär dessa råd följande.

Krav på studieresultat efter avslag

Studerande som tidigare på grund av otillräckliga studieresultat fått avslag på ansökan om studiemedel bör, innan studiemedel på nytt beviljas, kunna redovisa studieresultat som tyder på att prognosen för de kvarvarande studierna är god. Kravet bör vara att den studerande kan visa en termin med goda studieresultat.

Som regel krävs för heltidsstuderande ett studieresultat på ca 20 poäng (motsvarande) för att studiemedel på nytt skall kunna beviljas.

Byte av utbildning

Byte av utbildning sker ibland efter studiemisslyckande i den först valda utbildningen. Om starka skäl talar för att studieresultaten i den nya utbildningen kan förväntas bli avsevärt förbättrade kan det vara befogat att göra avsteg från de rekommenderade meritkraven.

Beviljning kan t.ex. ske om den studerande misslyckats med mer fria studier och därefter söker studiemedel för en s.k. bunden utbildning, även om studieresultaten inte är tillräckliga för att bevilja fortsatt stöd för den först valda utbildningen.

Nystart

För den som tidigare varit inskriven vid eftergymnasial läroanstalt skall prövning av studieresultaten alltid ske. Ibland förekommer att studerande som misslyckats med studierna gör ett studieuppehåll under några år. Om i sådant fall de tidigare studierna ligger långt tillbaka i tiden, fem år eller mer, kan det vara motiverat att bevilja studiemedel utan närmare undersökning i det enskilda fallet.

Upprepade studieavbrott

Har studerande vid flera tillfällen avbrutit påbörjade studier utan godtagbara skäl kan studieprognosen allvarligt ifrågasättas. Ansökan om fortsatta studiemedel bör i sådana fall kunna avslås.

Tidigare studier i eftergymnasial och gymnasial utbildning

Det förekommer att studerande efter misslyckade studier på eftergymnasial nivå övergår till gymnasial utbildning och beviljas studiemedel för den senare utbildningen. Om den studerande därefter söker nya studiemedel för eftergymnasial utbildning bör som regel endast studieresultaten från de tidigare bedrivna eftergymnasiala studierna ligga till grund för prövningen.

Tidigare studier utan studiemedel

För studerande som första gången söker studiemedel efter det att studierna redan pågått någon eller några terminer kan en generös bedömning av studieresultaten ibland vara motiverad. Detta kan exempelvis vara fallet om de tidigare studierna bedrivits parallellt med förvärvsarbete eller liknande.

Förhållanden av personlig natur (särskilda skäl)

Som förhållanden av personlig natur räknas egen sjukdom, vård av sjukt barn som den studerande har vårdnaden om, dödsfall i familjen, barnpassningssvårigheter eller andra liknande omständigheter över vilka den studerande inte kunnat råda.

Bedömningen görs alltid från fall till fall, varvid arten och omfattningen av de åberopade skälen vägs in.

Kårarbete/studerandefackligt arbete

Studerande som är engagerade i kårarbete/studerandefackligt arbete kan ibland få bekymmer med att uppfylla gällande krav på studieresultat. Viss hänsyn kan vid meritbedömningen tas till sådant arbete inom förening som avses i förordningen om studerandekårer, nationer och studentföreningar för fakultet. Det skall emellertid röra sig om uppdrag av tyngre karaktär. Engagemang inom fest- eller fritidsverksamhet påverkar inte bedömningen av studiemeriterna.

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboärande och samägande av jordbruksfastighet m.m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Bamets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. UD.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m.m. Fi.
11. Skydd för det väntade bamet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Mordet på Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjeräusfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Äldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.
25. Ökat kommunalt väghållningsansvar. K.
26. Enskilda vägar. K.
27. Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. K.
28. Bistånd för bättre miljö i u-land. UD.
29. Stöd till näringslivet. Fi.
30. Fel i fastighet. Ju.
31. Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Ju.
32. För en bättre miljö. ME.
33. Ju mer vi är tillsammans. Del 1. C.
34. Ju mer vi är tillsammans. Exempelsamling. Del 2. C.
35. Ju mer vi är tillsammans. Underlag för reformer samt förslag. Del 3. C.
36. För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. ME.
37. Stödet till barn- och ungdomsföreningar. C.
38. Arkiv för individ och miljö. U.
39. Studiemedel. U.



Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Otillbörlig efterbildning. [1]
- Dödsboärande och samägande av jordbruksfastighet m.m. [2]
- Folkstyrelsens villkor. [6]
- Barnets rätt. [7]
- Skydd för det väntade barnet. [11]
- Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
- Mordet på Olof Palme. [14]
- Franchising. [17]
- Internationella familjerättsfrågor. [18]
- Fel i fastighet. [30]
- Integritetsskyddet i informationssamhället 4. [31]

Utrikesdepartementet

- Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]
- Bistånd för bättre miljö i u-land. [28]

Försvarsdepartementet

- Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

- Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
- Läkemedel och hälsa. [20]
- Äldreomsorg i utveckling. [21]
- Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. [22]
- Medicinteknisk säkerhet. [23]

Kommunikationsdepartementet

- Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]
- Enskilda vägar. [26]
- Skeppsleiga till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. [27]

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen '87. [3]
- Indrivningslag m.m. [10]
- Produktsäkerhetslag. [24]
- Stöd till näringslivet. [29]

Utbildningsdepartementet

- Arkiv för individ och miljö. [38]
- Studiemedel. [39]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Varannan damernas. [19]

Civildepartementet

- En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
- En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
- Begravningslag. [16]
- Ju mer vi är tillsammans. Del 1. [33]
- Ju mer vi är tillsammans. Exempelsamling. Del 2. [34]
- Ju mer vi är tillsammans. Underlag för reformer samt förslag. Del 3. [35]
- Södet till barn- och ungdomsföreningar. [37]

Miljö- och Energidepartementet

- Miljöskadefond. [15]
- För en bättre miljö. [32]
- För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. [36]





ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10018-5
ISSN 0375-250X