

SAMMANHÅLLET STUDIESTÖD

SOU 1996:90

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET



SAMMANHÅLLET STUDIESTÖD

SOU 1996:90

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

A: Ref KB
Occ SOU
41

Statens offentliga utredningar
1996:90
Utbildningsdepartementet

Sammanhållet studiestöd

Slutbetänkande av Studiestödsutredningen
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

Illustration: Uggla med mus, Lasse Åberg.

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20293-X
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 december 1994 (dir. 1994:148) tillkallade chefen för Utbildningsdepartementet en kommitté med uppdrag att dra upp riktlinjer för en reformering av studiestödssystemet. Till ordförande i kommittén förordnades f.d. utrikes- och utbildningsministern Lennart Bodström och till ledamöter riksdagsledamöterna Rune Backlund, Tomas Eneroth, Ulf Kristersson, Ewa Larsson och Arne Mellqvist, f.d. riksdagsledamöterna Elisabeth Persson-Grip och Karin Pilsäter, riksdagsledamoten Lena Sandlin samt läraren Rose-Marie Segersson.

Kommittén antog namnet Studiestödsutredningen.

Sedan Pilsäter avsagt sig uppdraget förordnades den 21 februari 1995 riksdagsledamoten Ola Ström att vara ledamot. Sedan Segersson avsagt sig uppdraget förordnades forskaren Lars F. Eklund att från den 4 april 1995 vara ledamot i kommittén. Den 1 juni 1995 förordnades departementssekreteraren Charlotta Gustafsson som sakkunnig och den 29 mars 1995 professorn Robert Erikson som expert i kommittén.

Till huvudsekreterare åt kommittén förordnades fr.o.m den 1 februari 1995 ämnessakkunnige Göran Svanfeldt. Som biträdande sekreterare förordnas den 6 mars 1995 f.d. avdelningsdirektören Gabriella Hansson, den 27 mars 1995 utredaren Torbjörn Lindqvist, den 25 september 1995 enhetschefen Jan Andréasson och Anders Lönn samt den 30 oktober 1995 verksjuristen Christian Sjöstrand. Sedan Svanfeldt avsagt sig uppdraget som huvudsekreterare förordnades sakkunnig Anders Franzén att från den 1 april 1996 vara huvudsekreterare i kommittén.

Kommittén fick genom tilläggsdirektiv den 14 december 1995 (dir. 1995:157) i uppdrag att redovisa på vilket sätt en förändrad gränsdragning mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning fordrar anpassningar i studiefinansieringen samt den 7 mars 1996 (dir.1996:19) i uppdrag att beakta rapporten om de ensamstående föräldrarna och bostadsbidragsutredningen i övervägandena om hur studier skall kunna underlättas för dem med stor försörjningsbörda och hög boendekostnad.

Kommittén redovisade i skrivelse till regeringen den 26 februari 1996 beräkningar av konsekvenserna av en beskattning av bidraget i

studiemedlen samt den 27 februari 1996 en redogörelse med anledning av regeringens tilläggsdirektiv den 14 december 1995.

Kommittén överlämnar härmed slutbetänkandet (SOU 1996:90) *Sammanhållet studiestöd.*

Kommittén avser att inom kort i särskild skrivelse redovisa konsekvensberäkningar av en beskattning av studiebidraget i det föreslagna systemet. Uppdraget kommer därmed att vara slutfört

Reservationer har avgivits av ledamöterna Ulf Kristersson, Ewa Larsson och Ola Ström var för sig. Särskilt yttrande har avgivits av sakkunnig Charlotta Gustafsson.

Stockholm den 4 juni 1996

Lennart Bodström
Rune Backlund
Ulf Kristersson
Elisabeth Persson-Grip
Lars F. Eklund
Ewa Larsson
Lena Sandlin
Tomas Eneroth
Arne Mellqvist
Ola Ström

/ Anders Franzén
Jan Andréasson
Gabriella Hansson
Torbjörn Lindqvist
Anders Lönn
Christian Sjöstrand
Göran Svanfeldt

Innehåll

Utgångspunkter och sammanfattning 11

1 Nuvarande studiestöd m.m 23
1.1 Inledning 23
1.2 Studiehjälp 23
1.3. Studiemedel 24
1.4 Särskilt vuxenstudiestöd (svux) 29
1.5 Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) 33
1.6 Utbildningsbidrag i arbetsmarknadsutbildning 33
1.7 Utbildningsbidrag för doktorander 36
1.8 Korttidsstudiestöd och internatbidrag 36
1.9 Timersättning 38
1.10 Utredningar efter reformeringen av studiemedelssystemet 1989 38

2 Studiestödet som en del av utbildningspolitiken 41
2.1 Ett samhälle i förändring – behovet av utbildning och kompetensutveckling 41
2.1.1 Livslångt lärande och stora utbildningsklyftor 42
2.1.2 Utbildningens betydelse för ökad sysselsättning ... 44
2.1.3 Några mått på utmaningens omfattning 46
2.1.4 Studiestödets roll 51
2.1.5 Den sociala snedrekryteringen till högre studier ... 54
2.2 Centrala problem i nuvarande system 58
2.2.1 Ett splittrat studiestöd 58
2.2.2 Studiestödets måluppfyllelse 61
2.2.3 Låne- och återbetalningssystemet 63

3 Ett nytt studestöd för vuxna 65
3.1 Principiella utgångspunkter för ett nytt studiestöd 65
3.2 Huvudpunkter i utredningen förslag 68

4 Ett sammanhållet studiestöd 73
4.1 Principer för ett samordnat studiestöd för reguljär utbildning 73
4.2 Totalbelopp och bidragsandelar 75

4.2.1 Beloppets storlek ... 75
4.2.2 Bidrag diffrentierat efter utbildningsnivå ... 76
4.2.3 Bidraget till grundskolestuderande ... 77
4.2.4 Bidraget till gymnasiestuderande ... 78
4.2.5 Bidraget till högskolestuderande ... 80
4.3 Tilläggslån ... 82
4.3.1 Inkomstrelaterade tilläggslån ... 82
4.3.2 Tilläggslån för merkostnader ... 84
4.4 Studiestöd för deltidsstudier ... 85
4.4.1 Dagens regler och omfattning ... 85
4.4.2 Överväganden och förslag ... 86
4.5 Inkomstprövning i studiestödssystemet ... 88
4.5.1 Nuvarande regler ... 88
4.5.2 Kan inkomstprövningen slopas? ... 91
4.5.3 Inkomstprövning i ett samordat system ... 92
4.6 Begränsningar av rätten till studiestöd ... 104
4.6.1 Längsta tid för rätt till studiemedel ... 104
4.6.2 Kortaste tid för rätt till studiemedel ... 108
4.6.3 Övre åldersgräns för rätt till studiemedel ... 108
4.7 Krav på studerande ... 111
4.7.1 Studieresultat ... 111
4.7.2 Studieaktivitet ... 117
4.8 Vissa andra tilldelningsregler ... 120
4.8.1 Gränsdragningen mot studiehjälp ... 120
4.8.2 Studiestöd ... 122
4.8.3 Ansökan, beviljning och anmälningsskyldighet ... 127
4.9 Förändring genom utredningens förslag ... 129

5 Studiestödet och andra förmånssystem ... 131
5.1 Principiella utgångspunkter ... 131
5.2 Boendekostnader ... 132
5.2.1 Nuvarande ungdomsbostadsbidrag ... 133
5.2.2 Utredningens överväganden ... 134
5.2.3 Hemmaboende - eget boende ... 136
5.3 Stödet till barnfamiljer och ensamföräldrar ... 136
5.3.1 Samhällets ekonomiska stöd till barnfamiljer ... 137
5.3.2 Utredningens överväganden ... 138
5.4 Samordning av studiestödet med andra ersättningar och förmåner ... 140
5.4.1 Dagens regler ... 140
5.4.2 Samordningsprinciper för det nya studiestödet ... 141
5.4.3 Arbetsmarknadspolitiskt stöd ... 142

5.4.4 Socialförsäkringsförmåner ... 143
5.4.5 Studiefinansiering vid forskarutbildning ... 144
5.4.6 Naturaförmåner ... 145
5.4.7 Skattefria ersättningar ... 146

6 Studiestöd för studier utomlands m.m. ... 149
6.1 Studier utomlands ... 149
6.1.1 Bakgrund till nuvarande regler ... 149
6.1.2 Gällande regler ... 150
6.1.3 Omfattning m.m. ... 150
6.1.4 Enkätundersökning 1994 ... 152
6.1.5 Utredningens överväganden ... 153
6.1.6 Utredningens förslag ... 155
6.2 Korttidsstuderande ... 156
6.3 Sfi-studerande ... 158

7 Lån och återbetalningssystem ... 159
7.1 Äldre lånesystem ... 159
7.2 Lån i nuvarande studiemedelssystem ... 161
7.3 Behovet av en förändring ... 163
7.3.1 Bristande återbetalning ... 163
7.3.2 Ett individperspektiv ... 166
7.3.3 Samhällsekonomis påverkan ... 171
7.4 Huvuddragen i ett nytt lånesystem ... 172
7.5 Ett modifierat annuitetslånesystem ... 174
7.6 Ett nytt regelverk ... 180
7.6.1 Återbetalningstid ... 180
7.6.2 Återbetalning ... 180
7.6.3 Nedsättning av årsbelopp ... 181
7.6.4 Särskild skuld ... 182
7.6.5 Inkomst ... 182
7.6.6 Låntagare som är bosatta utomlands ... 183
7.6.7 Avskrivning ... 183
7.6.8 Premie vid frivillig återbetalning ... 184
7.6.9 Betalning m.m ... 184
7.6.10 Övriga frågor ... 184
7.7 Begränsningar av lånemöjligheten för äldre studerande ... 185
7.7.1 Allmänna överväganden ... 185
7.7.2 Äldre studerandes återbetalningsmöjligheter ... 186
7.7.3 Lånetakets konstruktion ... 188
7.7.4 Lånetakets konsekvenser ... 192

8 Kostnader för ett nytt studiestöd ... 195
8.1 Principer för beräkning av studiestödets kostnader ... 195
8.2 Nuvarande anslag för studiestödet ... 199
8.3 Kostnader för studiebidragen ... 201
8.4 Kostnader för studielånen ... 202
8.5 Kostnader för olika detaljförändringar ... 209

9 Övriga frågor ... 217
9.1 Studiestödets redovisning och finansiering ... 217
9.1.1 Styrningen av studiestödets kostnader ... 217
9.1.2 Studiestödets nuvarande finansiering ... 218
9.1.3 Nuvarande redovisning ... 221
9.1.4 Utredningens överväganden och förslag ... 222
9.1.5 Konsekvenser av utredningens förslag ... 224
9.2 Överklagande av beslut i studiestödsärenden ... 226
9.2.1 Nuvarande regler ... 226
9.2.2 Förvaltningslagen ... 227
9.2.3 Resning och rättsprövning av förvaltningsbeslut ... 228
9.2.4 Europakonventionen ... 229
9.2.5 EG-rätten ... 230
9.2.6 Allmän förvaltningsdomstol och överklagandenämnd ... 231
9.2.7 Principer för överklagande av förvaltningsärenden ... 232
9.2.8 Överväganden och förslag ... 233
9.3 Administrativa konsekvenser ... 234
9.5 Återkrav ... 235
9.4.1 Dagens regler och problem ... 235
9.4.2 Riktlinjer för förändrade återkravsregler ... 326
9.4.3 Efterkontroll och återkrav vid för hög inkomst ... 237

10 Övergångsbestämmelser ... 239

Reservationer och särskilt ytttrande ... 241

Författningsförslag ... 265

Bilagor

Bilaga A	Kommittédirektiven	287
Bilaga B	Nuvarande lydelse av berörda delar av Studiestödslagen m.fl..	307
Bilaga C	Studiestödet i Danmark, Finland och Norge	333
Bilaga D	Den sociala snedrekryteringen	345
Bilaga E	Statistik rörande nuvarande system	355
Bilaga F	Kapitelspecifika bilagor	379
Bilaga G	Beräkning av ett modifierat annuitetslånesystem	399

Förkortningar

A-kassa	Arbetslöshetskassa
ADB	Automatisk databehandling
Af	Arbetsförmedlingen
AFL	Lagen om allmän försäkring
AMI	Arbetsmarknadsinstitutet
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMU	Arbetsmarknadsutbildning
BoU	Bostadsutskottet
CSN	Centrala Studiestödsnämnden
Dir.	Direktiv
Ds	Publikation i departementsserien
DUS	Delegationen för utländska studerande
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
FK	Försäkringskassan
KAS	Kontant arbetslöshetsstöd
Komvux	Kommunal vuxenutbildning
LAN	Länsarbetsnämnderna
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
Prop.	Proposition
Prot.	Protokoll
RFV	Riksförsäkringsverket
RRV	Riksrevisionsverket
SCB	Statistiska Centralbyrån
Sfi	Svenskundervisning för invandrare
SFS	Svensk Författningssamling
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SMN	Studiemedelsnämnderna
SOU	Statens offentliga utredningar
SsF	Studiestödsförordningen
SSV	Statens skolor för vuxna
Svux	Särskilt vuxenstudiestöd
Svuxa	Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa
Särvux	Vuxenutbildning för utvecklingsstörda
Ubl	Utbildningsbidrag med lånedel
VUN	Vuxenutbildningsnämnderna
YTH	Yrkesteknisk högskola

Utgångspunkter och sammanfattning

Utredningens utgångspunkter

Utbildning är ett av de mest kraftfulla instrument som den enskilde förfogar över för att påverka och förändra sin egen livssituation och som samhället kan nyttja för att främja tillväxt och sysselsättning. Det ligger därför såväl i den enskildes som i samhällets intresse att en satsning på kvalitativ och kvantitativ utbyggnad av utbildningsväsendet stöds av ett studiestödsystem som gör det möjligt och attraktivt för medborgarna att söka sig till utbildning. Studiestödet utgör därmed ett centralt och avgörande inslag i en utbildningspolitik, som syftar till att skapa ett samhälle präglat av att livslångt lärande utgör en realitet för hela befolkningen.

Deltagande i utbildning är ännu i dag mycket ojämnt fördelat mellan olika grupper i samhället. Det finns en tydlig socialt betingad styrning av elevernas val av program i gymnasieskolan och av rekryteringen till högre studier. Inom vuxenutbildningen och personalutbildningen är det de redan relativt välutbildade som utnyttjar eller får chansen att utnyttja utbildningstillfällena mest. Studiestödets uppgift är därför inte bara att undanröja hinder och att skapa någorlunda lika möjligheter för alla människor att studera. Det skall också vara så utformat att det aktivt stimulerar också dem som har kortast utbildning att stärka sin kompetens. Våra förslag i det följande bygger på denna grundläggande syn på studiestödets roll.

Utbildning är normalt sett lönsam både för individen och samhället. Det finns emellertid alltid en risk att de stora insatser som den studerande gör i form av tid, arbete och kostnader inte ger förväntat utbyte i form av studieresultat eller senare inkomster. Motsvarande risk finns även för samhällets insatser i form av utbildningsplatser, studiestöd etc. Det är därför rimligt att den studerande och samhället på något sätt delar både på insatserna och riskerna. De studerande bör ta sin del av det ekonomiska ansvaret för studierna via ett lånesystem. Samtidigt måste reglerna utformas så att återbetalningen inte upplevs så riskabel eller betungande att de studerande avstår från studier.

Studiemedelssystemet, som från år 1965 gav alla studerande möjlighet till bidrag och lån, vidgade på ett radikalt sätt möjligheterna till högre studier. Studiemedel blev en "rättighet" för högskolestuderande

förutsatt att de uppnådde godtagbara studieresultat. Staten tog ansvaret för studiefinansieringen. Det bidrog inledningsvis till att bredda den sociala rekryteringen till högre studier. I dag gäller det att finna en avvägning mellan olika delar i ett studiefinansieringssystem som ger en återbetalningsbörda och ett risktagande som inte avskräcker samtidigt som det ger en tydlig signal att studielån normalt skall betalas tillbaka i sin helhet.

Studiemedelssystemet konstruerades i första hand för finansiering av högskoleutbildning för ungdomar. Med 1970-talets vuxenutbildningsreformer skapades särskilda studiestöd för vuxna, som anknöt till den s.k. inkomstbortfallsprincipen. De innefattade en avsevärt högre bidragsdel än studiemedlen och begränsades därför av budgetskäl till antalet. Vårt uppdrag att utarbeta ett enhetligt studiestöd innebär med nödvändighet ett brott med hittills gällande principer åtminstone i något av systemen. Budgetrestriktionen kvarstår även idag och gör prioriteringar nödvändiga. Det nya systemet bör enligt vår mening utformas så att det ger det mest förmånliga stödet till dem som är i störst behov av utbildning. Genom att i huvudsak lämna inkomstbortfallsprincipen, som i själva verket inte varit fullt genomförd, skapar vi utrymme att kraftigt höja stödet till framför allt vuxna studerande på grundskolenivå.

1989 års reform av studiemedelssystemet innebar bl.a. att tyngdpunkten i statens subvention flyttades från återbetalningssystemet till bidragsdelen. Denna prioritering bör ligga fast. Våra förslag innebär en ytterligare förskjutning av subventionen till bidragsdelen och därmed att statens kostnader för utlåningen begränsas.

Studiestödet intar tillsammans med bl a pensionssystemet en särställning bland samhällets åtaganden i så måtto att de ekonomiska konsekvenserna påverkar både enskildas och statens ekonomi under mycket lång tid framöver. Ofta rör det sig om 25 år, i bland kanske t.o.m. 35 à 40 år. Det innebär att alla beräkningar om framtida utfall och kostnader är förenade med betydande osäkerheter. Någon självklar metodik för så långsiktiga beräkningar finns inte heller. Löneutveckling, inflation, räntenivå och ekonomisk tillväxt är faktorer som påverkar utfallet, både för den enskilde och för staten. Redan förändringarna av dessa faktorer under den senaste 10-årsperioden belyser tydligt den osäkerhet som med nödvändighet måste prägla framtidsbedömningarna. För staten tillkommer ytterligare en osäkerhetsfaktor, nämligen hur mycket systemet kommer att utnyttjas.

Utformningen av både 1965 års och 1989 års studiestödssystem bar prägel av den ekonomiska verklighet som gällde när systemen skapades. Kraftiga förändringar i de ekonomiska förutsättningarna var en av flera utgångspunkter för 1989 års reform och sådana faktorer ligger också

bakom våra direktiv. Svårigheten att förutse framtiden får mötas med en beredskap att ompröva och förändra systemen när förutsättningarna förändrats mer än vad den i systemen inbyggda elasticiteten kan bemästra.

I utredningsarbetet kan denna osäkerhet inte mötas på annat sätt än att man utgår från den verklighet som är känd och söker bedöma ett nytt systems känslighet för förändringar av olika slag. Kalkyler får göras med utgångspunkt i kända data och med tydligt redovisade antaganden rörande framtiden, som i dagsläget kan bedömas vara realistiska. Jämförelser mellan olika lösningar får ske genom att beräkningar görs parallellt med lika förutsättningar och lika antaganden. I avsaknad av på data måste man ibland använda material som har uppenbara brister, men som ändå kan illustrera en tänkbar utveckling. Resultaten av beräkningarna tjänar därför mer som underlag för jämförelser mellan system än som förutsägelser om det framtida utfallet.

Kommitténs uppdrag var enligt direktiven (dir. 1994:148) bl. a. att utreda förutsättningarna för ett mer sammanhållet studiestödssystem, som innefattar stödformer inom både Utbildningsdepartementets och Arbetsmarknadsdepartementets område. Kommittén skulle vidare behandla frågan om uppräkning av bidragsdelen i studiemedlen mot bakgrund av att denna skulle göras pensionsgrundande genom att skattläggas.

Frågan om den bristande samordningen mellan studiestöden inom de arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska områdena har varit föremål för diskussion under lång tid. Under vårt utredningsarbete har frågan åter aktualiserats genom förslaget i betänkandet (SOU 1996:51) *Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring* att arbetslösa i vissa fall skall kunna bedriva studier med bibehållen A-kassa.

Vi delar den uppfattning som redovisas i direktiven, att ett för alla studieformer gemensamt system för studiestöd skulle ha ett egenvärde. Samtidigt illustrerar diskussionen om studier på A-kassa svårigheterna att förverkliga en sådan princip. Utbildning utgör ett centralt inslag i arbetsmarknadspolitiken liksom i den rehabilitering som sker i försäkringskassornas regi. Genom utbildning och kompetensutveckling är det möjligt för den som blivit arbetslös eller som drabbats av sjukdom eller handikapp, att som på inget annat sätt öka sin arbetsförmåga och sina möjligheter till ny anställning.

Ett särskilt förmånligt studiestöd kan vara ett ändamålsenligt och ofta nödvändigt instrument för att intressera arbetslösa för att använda arbetslöshetstiden till studier i stället för sysslolöshet med dagersättning. Inom arbetsmarknadspolitiken kan det även av andra skäl från tid till annan finnas behov av särskilda insatser i studierekryterande syfte. Utbildning

inom ramen för rehabilitering sker regelmässigt med bibehållen ersättning från sjuk- eller arbetsskadeförsäkringen under det första året. Man får också räkna med att anställda kommer att kunna studera i det reguljära utbildningsväsendet med bibehållande av olika delar av löneförmånerna eller de andra former för finansiering av personalutbildning som parterna på arbetsmarknaden kan komma att enas om. Den form av kompetenskonton som diskuterats under senare år kan aktualiseras t.ex. i ett sådant sammanhang.

Vi har mot denna bakgrund koncentrerat arbetet på att skapa ett enhetligt studiefinansieringssystem för de ungdomar och vuxna som själva söker sig till studier inom det reguljära utbildningsväsendet och som inte kan finansiera sina studier på annat sätt. Det faller utanför vårt uppdrag att lägga förslag på arbetsmarknadspolitikens eller arbetslöshetsförsäkringens område.

Enligt direktiven skall vi lämna förslag till en procentsats för uppräkning av studiebidraget i samband med att detta görs skattepliktigt. Bakgrunden till uppdraget är riksdagens principbeslut våren 1994 (prop. 1993/94:250) att det i studiemedlen ingående studiebidraget skulle räknas som pensionsgrundande när ett nytt pensionssystem införs. Vi har i en särskild skrivelse till regeringen den 26 februari 1996 redovisat en sådan procentsats. Härvid anförde vi emellertid också, att det kan finnas skäl att överväga att ta ut pensionsavgift på studiebidraget utan att för den skull beskatta det. På så sätt skulle flera fördelar kunna uppnås.

Sålunda skulle t.ex. studiebidraget få samma ekonomiska värde för alla och fribeloppet för sidoinkomster skulle kunna fastställas uteslutande med utgångspunkt i vad som är motiverat för att uppnå studiesociala syften. De administrativa kostnaderna skulle bli lägre. Vi föreslog mot denna bakgrund att Genomförandegruppen, med beaktande av de synpunkter vi anfört, skulle ta upp frågan om lämpligheten att beskatta studiebidraget till förnyad prövning.

Vid utformningen av våra slutliga förslag har vi inte funnit anledning att frångå den inställning som vi redovisade den 26 februari 1996. Samtliga förslag och beräkningar i det följande utgår från att studiebidraget inte skall vara beskattat. En teknisk omräkning av dessa förslag redovisas i en PM, som överlämnas till regeringen särskilt.

Sammanfattning

Samhällets snabba förändring gör att god utbildning blir viktigare än någonsin. Idén om det livslånga lärandet måste genomsyra alla delar av samhällslivet. Jämförelser med andra länder visar på behovet av fler

högskoleutbildade och att en större andel av arbetskraften behöver ha minst gymnasial utbildning i Sverige. Utbildningen har en avgörande betydelse för ekonomisk tillväxt och för ökad sysselsättning. Utbildning spelar stor roll också för den enskilde och kan ses som en del av välfärden. Utbildningsresursernas fördelning mellan individer påverkar den totala fördelningen av välfärd i samhället, liksom den påverkar jämställdheten mellan könen.

Studiestödet är en del av utbildningspolitiken och skall understödja arbetet att nå de utbildningspolitiska målen. Studiestödet skall undanröja ekonomiska studiehinder. Det skall vara så utformat att det fungerar verksamt rekryterande. Det skall bidra till ett högt deltagande i utbildning och det skall ha en utjämnande verkan så att det bidrar till ökad social rättvisa. Staten bör via studiestödet stå för en del av de ekonomiska risker som den enskilde tar genom att satsa på sin egen utbildning.

Ett grundläggande problem i dagens studiestöd är splittringen på flera olika studiestödsformer. Kvalifikationskraven är olika och totalbelopp och bidragsandelar liksom regelverket i övrigt varierar. Bristen på samordning och enhetlighet riskerar att leda till rättsförluster för den enskilde samt medför administrativa problem och merkostnader. Systemet medverkar därmed inte heller på ett effektivt sätt till att uppnå målen för utbildningspolitiken.

Vi har särskilt uppmärksammat möjligheterna att genom studiestödet påverka den sociala snedrekryteringen till högre utbildning. Forskningen antyder att studiestödet kan vara en av flera faktorer som kan bidra till att minska den sociala snedrekryteringen. Det är troligt att en hög förväntad skuldsättning har en negativ effekt. Stödets totala nivå bör ligga på tillräcklig nivå för att inte skapa beroende av andra finasieringskällor.

1989 års reform av studiestödet syftade till att minska skuldsättningen och begränsa de studerandes återbetalningsbörda. Även om huvuddelen av låntagarna har små eller måttliga lån och kan förväntas betala tillbaka dem, finns det ett betydande och ökande antal låntagare med stora skulder, som de sannolikt inte kommer att kunna betala. Det innebär avsevärda framtida kostnader för staten för räntesubventioner och avskrivningar.

Vår utgångspunkt är att utbildning är en investering både för individen och samhället. All offentligt finansierad utbildning bör därför i någon utsträckning vara förknippad med ekonomiska insatser och uppoffringar från den enskilde. Det är rimligt att den studerande och samhället delar på det ekonomiska ansvaret via ett lånesystem. I ett nytt studiestöd bör den enskildes ansvar för ett upptaget lån markeras. Ett

centralt krav på det nya systemet är att lånen normalt skall betalas tillbaka.

Vi för fram förslag om ett nytt studiestöd, som är sammanhållet, men där subventionens storlek – och därmed hur förmånligt stödet är för den studerande – kan variera. Principen är att den som har kort tidigare utbildning ges ett förmånligare stöd än den som har längre tidigare utbildning. Rätten till studiestöd föreslås vara generell, vilket innebär att i princip alla som antas till en studiestödsberättigande utbildning skall ha rätt till stöd. Vi föreslår att de nuvarande stödformerna studiemedel, svux och svuxa ersätts med ett nytt sammanhållet studiestöd, som behåller namnet studiemedel. Det nya studiestödet avses bestå av en obeskattad bidragsdel och en lånedel. Vi föreslår att totalnivån skall knytas till dagens nivå på studiemedlen (ca. 7 000 kr per månad) och vara densamma för alla studerande. Detta ger ett disponibelt belopp i nivå med vad många yngre förvärvsarbetande har.

Decentraliseringen inom utbildningsområdet har medfört att begrepp som termin och läsår inte längre är centralt definierade. Vi föreslår därför att studiestödet formellt definieras som en andel (4,39 procent) av basbeloppet per vecka.

Svux och svuxa är beroende av den studerandes tidigare inkomst. Det finns ett samband mellan låg inkomst och låg utbildning. Det förmånligaste stödet går därför inte alltid till dem som bäst behöver utbildning. Kvinnor får t.ex. genomsnittligt lägre belopp än män. Vi föreslår att det nya studiestödet differentieras genom att proportionen mellan bidrag och lån varierar och bestäms av den studerandes utbildningsbehov, så att de som är i störst behov av utbildning får det bästa stödet.

Det mest förmånliga stödet, med 80 procent bidrag, dvs. 5 647 kr per månad och med 20 procent lån (1 416 kr per månad), bör lämnas till dem som deltar i grundläggande vuxenutbildning eller i annan motsvarande utbildning. Det därnäst förmånligaste stödet bör lämnas för utbildning på gymnasienivå, som syftar till ge de kunskaper och färdigheter som förmedlas i gymnasieskolans nationella och specialutformade program, till studerande som är minst 23 år och som saknar sådana kunskaper och färdigheter. Bidrag bör då lämnas med 60 procent och lån med 40 procent av totalbelopppet.

För att underlätta återbetalningen och samtidigt vidmakthålla studiestödets rekryteringsfrämjande effekt samt stödja utbyggnaden av den högre utbildningen bör även bidraget till övriga studerande höjas. Ett framträdande problem i dagens system är en stor skuldsättning, som leder till att många låntagare inte kommer att kunna betala tillbaka sina lån. Med högre andel bidrag i studiestödet bör återbetalningsreglerna kunna skärpas. Vi förordar också begränsningar av rätten till studielån. För studerande på gymnasial nivå, som inte tillhör den prioriterade

gruppen, och för studerande vid universitet och högskolor föreslår vi därför en höjning av studiebidraget till 40 procent (2 832 kr. per månad) av totalbeloppet och att lånedelen skall utgöra 60 procent (4 231 kr. per månad).

Förslaget innebär att inkomstbortfallsprincipen inte längre skall utgöra grunden för beräkning av studiestödet till sådan utbildning som f.n. finansieras med svux eller svuxa. Möjligheten att bibehålla en i huvudsak oförändrad disponibel inkomst är emellertid för många en förutsättning för att delta i utbildning. En möjlighet till ett inkomstrelaterat tilläggslån föreslås därför för studerande på grundskolenivå och i prioriterad utbildning på gymnasienivå. Tilläggslån skall kunna lämnas upp till en nivå som ger ett sammanlagt disponibelt belopp som motsvarar A-kassa.

Det nya systemet föreslås därutöver ge utrymme för tilläggslån enligt i huvudsak samma regler som det nuvarande, men vi föreslår förändringar på två punkter för att begränsa skuldsättningen. Möjligheten för vissa studerande till extra studiemedel för inköp av musikinstrument föreslås upphöra med hänsyn till dels att instrument under lång tid efter studierna kan användas i yrkesverksamhet, dels att lån inte lämnas för anskaffning av annan studieutrustning. I det följande redovisar vi också förslag om ändringar rörande reglerna för extra studiemedel för utlandsstudier.

Vi föreslår en utökad möjlighet att få studiemedel vid deltidsstudier och en vidgad möjlighet för ungdomar som slutfört en gymnasiesutbildning att få studiemedel före 20 års ålder.

Den nuvarande prövningen av studiemedlen mot egen inkomst har ifrågasatts. Även om skäl kan anföras för att slopa inkomstprövningen överväger argumenten för att behålla den. Det viktigaste argumentet är kostnaderna, som kan uppskattas till en halv miljard kr. i ökade bidragsutbetalningar vid nuvarande bidragsnivå. Fribeloppet, 150 procent av basbeloppet eller f.n. ca. 54 000 kr. för ett normalläsår, föreslås vara oförändrat. Reduceringen mot överskjutande inkomst föreslås ske proportionellt mellan bidrag och lån och med 60 procent av beloppet, dvs. något snabbare än f.n. I gengäld föreslår vi en liberalisering av inkomstprövningen, som innebär att prövningen skall ske mot den studerandes inkomst under hela kalenderåret om studier bedrivs hela året, utan avseende på dess fördelning på kalenderhalvår.

För deltidsstuderande föreslår vi förändringar av fribelopp och reduceringsregler så att lån och bidrag genomgående blir proportionella mot studieaktiviteten.

Flera skäl talar för att rätten till studiestöd begränsas i några avseenden. Den enskilde bör förhindras att dra på sig en alltför stor skuld-

börda, stödet bör stimulera till effektiva studier och statens kostnader måste begränsas. Den tid studiestöd kan uppbäras bör begränsas, men på ett sådant sätt att studier på en utbildningsnivå inte begränsar möjligheterna till studier på nästa nivå. Rätten till stöd begränsas därför till ett visst högsta antal veckor på varje utbildningsnivå. De som inte har de kunskaper och färdigheter som förmedlas i grundskolan eller på nationella program i gymnasieskolan föreslås få studiestöd under längre tid på respektive nivå än de som redan har förvärvat resp. grundskole- eller gymnasiekompetens. För annan gymnasial utbildning och högskoleutbildning föreslås en längsta tid för studiestöd på 200 veckor eller ca. tio terminer. Enligt vår uppfattning bör forskarutbildning inte finansieras med lån. Med hänsyn till att utbildningsbidrag och doktorandtjänster inte finns i tillräckligt antal föreslår vi emellertid, att studiemedel skall kunna lämnas för forskarutbildning under längst 40 veckor.

Den övre åldersgränsen för studiestöd föreslås bli 50 år. Undantag skall kunna göras upp till 55 års ålder om det finns särskilda skäl. Som sådana skall räknas bl.a. studier för att nå grundskole- eller gymnasiekompetens och som har betydelse för den sökandes yrkesverksamhet. Studiestöd skall inte lämnas för kortare tid än fyra veckor.

Vi vill skärpa kraven på de studerande när det gäller studieresultat inom de högskoleutbildningar där 75 procents studietakt f.n. accepteras utan särskild prövning. Utöver 10 poängs eftersläpning det första studieåret bör ytterligare högst fem poängs eftersläpning per 40 studiepoäng godtas.

Vi förordar också en skärpt studieaktivitetskontroll i högskolan.

De nya studiemedlen avses vara ett renodlat studiesocialt stöd som förutsätter att studerande, som har särskilda behov under studierna till följd av t.ex. försörjningsbörda eller handikapp, får ersättningar från andra, generella förmånssystem. Vi konstaterar, att sedan riksdagen beslutat att ungdomsbostadsbidraget skall finnas kvar, finns det få vägande skäl för ett särskilt bostadsstöd inom studiestödet. Samma villkor bör gälla för studerande som för ungdomar i övrigt.

När det gäller stödet till barnfamiljer och ensamföräldrar konstaterar vi att det nya studiestödet medför kraftiga förbättringar för studerande med låga tidigare inkomster. Huvuddelen av gruppen ensamstående med stor försörjningsbörda -- till övervägande del kvinnor -- återfinns bland dem, för vilka det nya studiestöder medför störst förbättringar. De beräkningar som vi har gjort visar att levnadsstandard för ensamföräldrar med låga inkomster vid studier inte skiljer sig nämnvärt från deras levnadsstandard vid arbete. Vi förordar att möjligheterna till kompletterande socialbidrag vid studier utvidgas. Det bör ske i den pågående beredningen inom regeringskansliet av socialtjänstkommitténs betänkade.

Det säkraste sättet att minska risken för bidragsberoende och arbetslöshet bland ensamföräldrar och andra ekonomiskt svaga grupper är att skapa ekonomiska möjligheter till utbildning som kan leda till arbete.

Frågan om studiestöd för studier utomlands behandlas särskilt. Utlandsstudier har på senare år fått en betydande omfattning och innefattar dels delar av utbildning vid en svensk läroanstalt som förläggs utomlands under några veckor upp till en termin, dels studier inom EU:s utbytesprogram, dels också s.k. *free movers* som på eget initiativ förlägger sina studier till en utländsk läroanstalt. I den sistnämnda gruppen leder utlandsstudierna ofta till en mycket stor skuldsättning bl.a. beroende på möjligheterna till extra studiemedel till avgifter. Vi föreslår att denna möjlighet tas bort och ersätts med en möjlighet till bidrag motsvarande 50 procent av avgiften, dock med högst cirka 25 000 kr per år. En ram på 145 miljoner kr skulle medge en oförändrad omfattning, ca 15 000 studerande per år, men förutsätter att ett särskilt ansöknings- och urvalsförfarande införs. Behovet av resurser för ändamålet bör beaktas vid övervägandena om dimensioneringen av den eftergymnasiala utbildningen.

En rad förhållanden bidrar till att vi förutser omfattande problem med den framtida återbetalningen av lån tagna i det nuvarande och det tidigare lånesystemet. De generösa anståndsreglerna i det studiemedelssystem som gällde före 1989 medför att många inte kommer att fullfölja återbetalningen före 65 års ålder. I nuvarande system räcker inte en återbetalning med fyra procent av årsinkomsten till för att minska skulden för många låntagare. Det gäller särskilt dem som lånat under tre år eller mer och som är verksamma i yrken med låga eller måttliga löner och svag individuell löneutveckling. Andra utsatta grupper är utlandsstuderande, de som lånat under flera år vid jämförelsevis hög ålder samt de som lånat för studier på flera utbildningsnivåer.

Vi föreslår att ett nytt låne- och återbetalningssystem införs. Syftet är därvid att skapa en ordning, som tillsammans med de restriktioner på tilldelningssidan som vi nyss redovisat, medför att studielån normalt betalas tillbaka. Härigenom begränsas statens framtida kostnader för räntesubventioner och avskrivningar.

Den statliga subventionen i studiestödet bör även i fortsättningen främst avse bidraget, medan lånen bör ges på marknadsmässiga villkor. Studielåneräntan föreslås även fortsättningsvis motsvara statens låneränta med avdrag för avdragsrättens schablonmässiga värde vid beskattning. För att principen om att lånen skall återbetalas skall kunna förverkligas föreslår vi – utöver begränsningar av tilldelningen – skärpta återbetalningsregler och en maximering av lånebeloppet för äldre studerande.

Vi räknar dock med att en del låntagare ändå inte kommer att kunna betala tillbaka studielånen. Nuvarande regler om avskrivning av lånen vid dödsfall liksom vid långvarig allvarlig sjukdom bör bibehållas. Det utgör en del av samhällets risktagande. Det är av samma skäl rimligt att kvarstående lån skrivs av vid en viss ålder.

Återbetalningen av studielånen föreslås ske enligt ett modifierat annuitetslånesystem. Det innebär att den totala återbetalningsskyldigheten fördelas så att beloppet ökar med tre procent per år under förutsättning att räntan är oförändrad. Lånet skall betalas tillbaka under tiden fram till och med det år låntagaren fyller 60 år, dock längst under 25 år. Det debiterade beloppet blir då lägre än det skulle ha varit med ett vanligt annuitetslån under början av återbetalningstiden och i motsvarande mån högre mot slutet av denna period. Den årliga uppräkningen kan ses dels som en justering med hänsyn till inflationen, dels som ett hänsynstagande till låntagarnas faktiska betalningsförmåga.

Vi förordar att låntagaren får möjlighet att åberopa en spärregel införs, som under de 10 första åren – dock längst till 35 års ålder – begränsar återbetalningen till fem procent av inkomsten. För tiden därefter begränsas återbetalningen till sex procent av inkomsten. Det belopp som låntagaren inte betalar på grund av spärregeln förs upp som en särskild skuld. Om en låntagaren senare får sådana inkomster att fem resp. sex procent av inkomsten utgör ett högre belopp än den enligt huvudregeln fastställda annuiteten, skall han eller hon ändå betala det högre beloppet så länge det finns en särskild skuld. Skulle det finnas en kvarstående särskild skuld när den 25-åriga återbetalningstiden löpt ut, skall denna betalas med sex procent av låntagarens inkomst till dess lånet betalats eller skrivs av när låntagaren fyllt 65 år.

Studiemedel föreslås normalt kunna lämnas till 50, i vissa fall 55 års ålder. Den möjliga återbetalningstiden fram till dess lånet avskrivs minskar med låntagarens ålder. Med det föreslagna återbetalningssystemet skulle – liksom med nuvarande regler – många äldre låntagare inte kunna betala tillbaka sina lån, om inte vissa restriktioner införs. Vi föreslår därför att ett lånetak införs, som begränsar den högsta möjliga lånesumman till vad en låntagare med en månadsinkomst på ca. 15 000 kr beräknas kunna betala tillbaka under den tid som återstår fram till och med 59 års ålder.

Lånetaket innebär exempelvis att ytterligare lån inte lämnas om låneskulden vid 30 års ålder uppgår till ca. 250 000 kr, motsvarande omkring 220 veckors (ungefär 12 terminer) studiemedel med 40 procents bidragsandel, vid 40 års ålder ca 170 000 kr och vid 50 års ålder ca 80 000 kr, motsvarande drygt 60 veckors studiestöd. Den som nått lånetaket i trettioårsåldern kommer genom den reguljära återbetalningen

ofta att ha skapat ett nytt utrymme för någon eller några terminers studier i fyrtifemårsåldern. Studielån som tagits för studier för att erhålla grundskole- eller gymnasiekompetens skall inte räknas in vid prövning mot lånetaket.

Kostnaderna för ett nytt sammanhållet studiestöd kan belysas på olika sätt. Resultatet beror i hög grad på vilka antaganden om ränta, inflation etc. som läggs till grund för beräkningarna. Självfallet är det inte möjligt att med precision kostnadsberäkna ett system som skall fungera i upp till 40 år. Däremot kan man beräkna skillnaderna mellan det nuvarande och det föreslagna systemet under lika antaganden.

Statens dominerande kostnad för lånedelen av studiestödet är räntesubventionen. Våra beräkningar visar att nuvärdet av statens framtida kostnad för räntesubventionen uppgår till mellan 25 och 30 öre per utlånad krona. Nuvärdet av kostnaderna för avskrivningar av lån som ligger 30 – 40 år framåt i tiden är däremot litet, mellan 5 och 10 öre per utlånad krona. Om man antar att ca. 20 procent av nuvarande studielån inte betalas tillbaka, kan nuvärdet av statens förlust på utlåningen budgetåret 1994/95 inklusive räntesubventionen uppskattas till ca. 1 000 miljoner kr.

Utredningens förslag innebär minskad utlåning – bl.a. genom högre bidrag, lånetak och minskade lån för utlandsstudier – och snabbare återbetalning. Utlåningen beräknas minska med knappt 1 700 miljoner kr. Härigenom bör statens framtida kostnader för studiestödet minska. De beräkningar som vi redovisar antyder att nuvärdet av dessa framtida kostnadsminskningar kan ligga i storleksordningen 700 – 800 miljoner kr.

Våra förslag till höjning av bidragsnivåerna beräknas kosta ca. 1 550 miljoner kr. Övriga förslag beräknas minska kostnaderna för bidragen med sammanlagt ca. 330 miljoner kr och förutsätter att stödet till de utlandsstuderandes avgifter finansieras inom ramen för anslagen till grundläggande högskoleutbildning.

Vi konstaterar att det inte finns vedertagna former för att genom omfattande besparingar i ett långt perspektiv finansiera reformer, som innebär omedelbara merkostnader.

Vi för också fram vissa förslag rörande redovisning och finansiering av studiestödets kostnader och belyser förslagens konskvenser bl.a. för anslagsbelastning, utbetalningar och lånebehov.

Mot bakgrund av främst rättssäkerhetssynpunkter och en analys bl.a. av EG-rätten för vi fram förslag om att en särskild överklagandenämnd för prövning av beslut bl.a. i tilldelningsärenden skall inrättas. Avslutningsvis berör vi de administrativa konsekvenserna av våra förslag och anger riktlinjer för en förändring av reglerna för återkrav av studiestöd.

Vi föreslår att det nya studiemedelssystemet införs den 1 januari 1998.

Ett förslag till ändring av studiestödslagen har utarbetats.

1 Nuvarande studiestöd m.m.

1.1 Inledning

I följande kapitel redovisas kortfattat nu gällande regler och rutiner för följande studiestöd, nämligen

- studiehjälp
- studiemedel
- särskilt vuxenstudiestöd (svux)
- särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa)
- utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning
- utbildningsbidrag för doktorander
- korttidsstudiestöd och internatbidrag
- timersättning vid viss vuxenutbildning

Bestämmelser om studiehjälp, studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd, korttidsstudiestöd och internatbidrag finns i studiestödslagen (1973:349) och i studiestödsförordningen (1973:419). I lagen (1983:1030) och förordningen (1983:1031) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa finns regler för detta stöd. Utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning regleras i arbetsmarknadsförordningen (1987:406). I förordningen (1995:938) finns bestämmelser om utbildningsbidrag för doktorander. Bestämmelser om timersättning finns i förordningen (1986:359) om timersättning vid vissa vuxenutbildningar.

1.2 Studiehjälp

Studiehjälp lämnas för studier i gymnasieskolan eller annan gymnasial utbildning till och med vårteminen det år då den studerarande fyller 20 år.

Studiehjälp består av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Studiebidraget är lika stort som det allmänna barnbidraget, dvs. 640 kr per månad under år 1996. Bidraget betalas ut oberoende av föräldrarnas ekonomiska situation. Det extra tillägget är ett bidrag som lämnas till studerande från inkomstsvaga hushåll. Beroende på familjens ekonomiska situation är tillägget 285, 570 eller 855 kr per månad. Högsta tillåtna föräldrainkomst under år 1995/96 är 125 000 kr. Vissa studerande bedriver studierna på annan ort än hemorten och behöver

innackordering. För studerande i gymnasieskolan och komvux ansvarar kommunen det ekonomiska stödet vid inackordering. Till studerande i folkhögskolor, fristående skolor och riksinternatskolor lämnas inackorderingstillägg. Tillägget varierar mellan 1190 och 2 350 kr per månad beroende på avståndet mellan skolan föräldrahemmet. Föräldrarnas ekonomiska situation påverkar inte bidragets storlek.

Studiehjälpen administreras av CSN. Studiebidrag lämnas utan att någon ansökan behöver göras. Extra tillägg och inackorderingstillägg beviljas efter ansökan.

Tabell 1.1 Antalet studerande som fått studiehjälp och utbetalda belopp budgetåret 1994/95

Stödform	Antal studerande	Belopp, Mkr
Studiebidrag	311 200	2 093
Extra tillägg	21 700	139
Inackorderingstillägg	2 900	35

1.3 Studiemedel

Rätten till studiemedel

Studiemedelssystemet omfattar två grupper studerande, nämligen

- studerande i högskolan och annan eftergymnasial utbildning,
- studerande som är 20 år och äldre och som deltar i utbildning på grundskolenivå eller gymnasial nivå. Hit räknas utbildning i kommunal och statlig vuxenutbildning, folkhögskolor, påbyggnadsutbildningar i gymnasieskolan och en del andra skolor.

Ett grundvillkor för rätt till studiemedel är att utbildningen är statlig, statsunderstödd eller ställd under statlig tillsyn. De utbildningar som ger rätt till studiestöd finns förtecknade i bilaga till studiestödsförordningen.

Studiemedel kan också beviljas för studier utomlands. I huvudsak gäller att utbildningen skall ha en godtagbar standard och vara minst tre månader lång. För studier i övriga nordiska länder gäller motsvarande villkor som i Sverige, nämligen att utbildningen skall vara statlig eller vara ställd under statlig tillsyn.

Utländska medborgare kan få studiemedel för studier i Sverige om han eller hon vistas här i annat syfte än att bedriva studier. Prövningen av rätten till studiestöd i Sverige görs av en av regeringen utsedd delegation inom CSN, delegationen för utländska studerande (DUS). Nor-

malt krävs att sökanden är stadigvarande bosatt i landet och har accepterats som invandrare (det senare kravet gäller dock inte nordiska medborgare). Medborgare från ett annat EU-land har under vissa förutsättningar rätt till studiestöd på samma villkor som svenska medborgare.

Studiemedel beviljas både för heltidsstudier och deltidsstudier. Deltidsstudierna måste dock omfatta minst halvtid. Studier i utlandet måste omfatta heltid för att ge rätt till studiemedel.

Den som är över 45 år kan beviljas stöd bara om det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan t.ex. vara att det återstår någon termin fram till examen eller att det rör sig om kortare fördjupningsstudier. Särskilda skäl anses också finnas för den som tidigare inte har fått grundskoleutbildning eller gymnasieutbildning och vill bedriva sådana studier.

För studier på grundskole- och gymnasieskolenivå kan studiemedel beviljas under tre år. Om det finns särskilda skäl kan tiden förlängas. För studier på högskolenivå kan stöd beviljas under sex år, men även här kan en förlängning göras om det finns särskilda skäl. Har den studerande under någon tid erhållit svux eller svuxa-stöd räknas denna tid in i antalet år.

En förutsättning för rätt till studiemedel är att studierna bedrivs med framgång. När det gäller studier på gymnasial nivå ställs normalt krav på att kurser skall klaras av på den tid som anges i studieplanen. För den eftergymnasiala nivån tillämpas varierande krav beroende utbildningens inriktning och uppläggning. För utbildningar med en mer sammanhållen studiegång (t.ex. förskollärarutbildning, läkarutbildning) är kraven i princip att studierna skall fullgöras på tid enligt studieplan. För studerande vid utbildningar där den lärarledda undervisningen är av begränsad omfattning (exempelvis ekonomutbildning, juristutbildning) krävs normalt studieresultat som motsvarar minst 75 procent av studieplanens krav. Vid prövning av studieresultaten tas hänsyn till förhållanden av personlig natur som kan ha hindrat studierna, t.ex. sjukdom.

Den studerande får behålla studiemedlen under sjukdom. Den som har inkomst av arbete har dessutom rätt till sjukpenning som grundar sig på denna inkomst (sjukpenninggrundande inkomst, s.k. studietids-SGI). Den ordinarie sjukpenningen hålls vilande under studietiden. Är sjukperioden längre än 30 dagar kan lånedelen som avser tiden fr.o.m. den 30:e dagen skrivas av. Den studerande får också behålla studiemedlen vid tillfällig frånvaro p.g.a. barns sjukdom, vård av närstående eller annan liknande anledning.

Totalbeloppet

Studiemedlens storlek är i lagstiftningen uttryckt som en andel av av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Basbeloppet, som fastställs varje år av regeringen, följer förändringarna i det allmänna prisläget (uppräkningen görs f.n. dock endast med 60 procent av den egentliga basbeloppsökningen). För en heltidsstuderande är studiemedelsbeloppet för varje 15-dagarsperiod 9,75 procent av basbeloppet. Bidraget är 2,71 procent av basbeloppet per 15-dagarsperiod. Resten är lån. Studiemedlen utgör alltså totalt under ett niomånadersläsår 175,5 procent av basbeloppet och bidraget 48,78 procent av basbeloppet. Beloppet i kronor framgår av följande tablå. Basbeloppet är 36 200 kr under 1996.

Studiemedel år 1996 för heltidsstuderande, kr

Antal månader	*Bidrag*	*Lån*	*Totalt*
1	1 962	5 098	7 060
4,5	8 829	22 941	31 770
9	17 658	45 882	63 540

För en deltidsstuderande i komvux kan studiemedlen uppgå till 50, 75 eller 90 procent av beloppet vid heltid beroende på studieåtagandet. Deltidsstuderande i övriga utbildningar erhåller hälften av ett heltidsstöd.

Det går att ansöka om enbart bidragsdelen eller om bidragsdelen och ett lägre lånebelopp än det maximala. Om särskilda skäl finns kan ytterligare lån, s.k. extra studiemedel, beviljas. Extra lån ges till den som har utgifter för terminsavgifter, studieresor m.m.

Inkomstprövning

Studiemedlen påverkas inte alls av föräldrarnas inkomst eller förmögenhet och inte heller, i förekommande fall, av makes inkomst eller förmögenhet. Prövningen mot den studerandes egna förmögenhet togs bort i januari 1989. Enligt nuvarande regler görs prövning enbart mot den studerande egna inkomst.

Den studerande får ha inkomst upp till en viss nivå, det s.k. fribeloppet, utan att studiemedlen reduceras. Fribeloppet varierar i förhållande till den tid som studierna pågår under ett kalenderhalvår. För den som studerar bara några månader är fribeloppet högre än för den som läser en normal termin. Också för en deltidsstuderande är gränserna högre. Slutligen är fribeloppet för en hösttermin (andra kalenderhalvåret) högre

än för en vårtermin (första kalenderhalvåret), eftersom större delen av sommarinkomsten antas falla på andra kalenderhalvåret. Fribeloppen är knutna till basbeloppet och stiger alltså vid stigande priser.

Fribelopp år 1996 för heltidsstuderande

Studietid	*Första kalender-halvåret*	*Andra kalender-halvåret*
1 månad	56 100 [1]	56 100 [1]
4,5 månader	23 530 [2]	30 770 [3]

[1] 155 procent av basbeloppet
[2] 65 procent av basbeloppet
[3] 85 procent av basbeloppet

För den som har inkomst över fribeloppet reduceras studiemedlen med 50 procent av den överskjutande inkomsten. Reduceringen sker proportionellt mot bidrags- och lånedel. För en heltidsstuderande upphör rätten till studiemedel när inkomsten under ett år uppgår till ca. 180 000 kr. Med inkomst avses härvid sammanräknad inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt lagen om statlig inkomstskatt. För studerande som har fri kost och/eller fria läromedel görs en ytterligare reducering med schablonbelopp.

Omfattning

Antal studerande som erhållit studiemedel under budgetåren 1993/94 och 1994/95 framgår av följande tabell.

Tabell 1.2 Antal studerande som fått studiemedel och utbetalade belopp

Utbildningsnivå	1993/94		1994/95	
	Antal	Mkr	Antal	Mkr
Skolnivå				
- bidrag	49 100	576	49 300	583
- lån	31 500	1 004	32 100	961
Högskolenivå				
- bidrag	202 200	2 899	214 800	3 133
- lån	147 300	5 642	158 700	6 201
Sammanlagt				
- bidrag	251 300	3 475	264 100	3 716
- lån	178 800	6 646	190 800	7 162

Källa: CSN

Lånevillkoren

Återbetalning av studielån börjar tidigast sex månader efter det halvår då stöd senast betalades ut. Återbetalning skall ske med fyra procent av låntagarens sammanräknade inkomst enligt taxeringen för statlig inkomstskatt året före återbetalningsåret. Inkomstbegreppet är alltså detsamma för tilldelning och återbetalning av studiemedel.

Räntan på studielån utgör 70 procent av statens upplåningsränta plus en mindre administrationsavgift. För år 1996 är räntan 6,25 procent. Räntan är inte avdragsgill.

Den som återbetalar på ett tidigare studielån och får studiestöd för en ny studieperiod kan få anstånd med återbetalningen under den tiden.

Skulden avskrivs vid dödsfall och när låntagaren fyller 65 år. Även i vissa andra fall, när synnerliga skäl finns, kan avskrivning ske. Den som har fått studiemedel i form av lån för studier på grundskole- eller gymnasieskolenivå och därefter har fått lån för eftergymnasiala studier under minst tre terminer kan få hälften av lånebeloppet för de studierna på skolnivån avskrivet.

Administration

Utbetalning av studiemedel sker månadsvis i förskott genom kontoinsättning i bank. Vid terminens början infordras - för studerande i eftergymnasial utbildning - läroanstaltens intygande om registrering samt den studerandes försäkran om studier. För studerande i gymnasial utbildning grundas studiekontrollen på rapportering från skolorna.

Ansökan om studiemedel görs till CSN. Studiemedel kan sökas för hösttermin eller läsår senast den 31 oktober samma år och för vårtermin/kalenderår senast den 15 april samma år.

CSN:s lokalkontor beslutar om studiemedel. Beslutet kan inte överklagas. Däremot kan den studerande begära att ett beslut som fattats på lokal nivå omprövas av CSN:s huvudkontor. Beslut rörande återbetalning kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

1.4 Särskilt vuxenstudiestöd (svux)

Vuxenstudiestödet, som infördes år 1975, är i princip avsett att ersätta inkomstbortfall i samband med studier. Det skall i första hand ges till personer som har störst behov av utbildning och stöd. Svux beviljas därför i huvudsak för utbildning på grundskole- och gymnasieskolenivå. Inom högskoleområdet är det enbart yrkesteknisk högskoleutbildning (YTH) och specialpedagogutbildning som ger rätt till svux. Som en särskild rekryteringsfrämjande åtgärd erbjuds under de närmaste åren vuxenstudiestöd till vissa studerande som antas till utbildning inom det naturvetenskapliga och tekniska området (s.k. NT-platser).

Resurserna för svux är begränsade. Det innebär att om antalet sökande är större än antalet stöd, så måste ett urvalsförfarande ske. Vid urvalet tas hänsyn till tidigare utbildning, antal år på arbetsmarknaden, möjligheter att bedriva studierna på fritid, betungande försörjningsbörda m.m. Den som har störst behov av utbildning och stöd erhåller stödet. Undantag från urvalsprövningen görs för högskolenivån. I princip beviljas svux till alla som antas till YTH och specialpedagogutbildning.

Någon nedre åldersgräns för rätt till stöd finns inte. Däremot finns ett formellt krav på fyra års förvärvsarbete. Vid urvalsprövningen tas som nämnts hänsyn till antalet år i förvärvsarbete (eller motsvarande, t.ex. vård av barn och värnpliktstjänstgöring). Det innebär i praktiken att sökande som är under 25 år knappast kommer ifråga för stöd. Den övre åldersgränsen är 50 år. Även personer som är äldre än 50 år kan beviljas stöd om det finns särskilda skäl. Sådana skäl anses finnas för

dem som tidigare inte fått grundskoleutbildning eller gymnasieskoleutbildning eller om det rör sig om kortare utbildning som är av betydelse för sökandens yrkesverksamhet.

För utländska medborgare gäller samma regler i fråga om rätt till svux som för studiemedel. Sökanden skall vara stadigvarande bosatt i Sverige och – när det gäller utomnordiska medborgare – ha accepterats som invandrare.

Även i många andra avseenden är reglerna för studiemedel och särskilt vuxenstudietöd samordnade. Det gäller t.ex. ifråga om heltidsstudier och deltidsstudier, antalet terminer för vilka stöd kan beviljas och studieresultatprövningen. Däremot kan svux inte beviljas för studier utomlands.

Stödets nivå påverkas inom vissa gränser av inkomsten före studiernas början För den som tillhör en arbetslöshetskassa (A-kassa) relateras nivån till den dagpenning som den studerande skulle ha haft om han eller hon varit arbetslös och erhållit utbildningsbidrag. För den som inte tillhör en A-kassa gäller liksom för utbildningsbidrag en lägsta dagpenning.

Svux består av vuxenstudiebidrag och studielån. Bidraget är skattepliktig inkomst. För den som tillhör en A-kassa är vuxenstudiebidraget 65 procent av utbildningsbidraget i arbetsmarknadsutbildning (= 22 dagar x dagpenningen per månad). Lånedelen utgör skillnaden mellan utbildningsbidraget efter skatt och vuxenstudiebidraget efter skatt. Vuxenstudiebidraget efter skatt och låndedelen blir alltså tillsammans lika stort som utbildningsbidraget efter skatt.

För den som inte är arbetslöshetsförsäkrad är bidraget 32,5 procent av utbildningsbidragets miniminivå. Men då kan istället ett högre lån beviljas så att stödet totalt motsvarar utbildningsbidraget efter skatt. Av följande tabell framgår beloppen i vuxenstudiestöd under en månad 1996 i några olika dagpenningklasser.

Tabell 1.3 Särskilt vuxenstudiestöd – månadsbelopp år 1996

Stödform	Ej A-kassa[1]	Dagpenning i A-kassa		
		230[1]	450	564[2]
Utbildningsbidrag				
Bidrag före skatt	5 060	5 060	9 900	12 408
Skatt[3]	1 498	1 498	2 895	3 840
Totalt belopp efter skatt	3 562	3 562	7 005	8 568
Vuxenstudiestöd				
Bidrag före skatt	1 645	3 290	6 435	8 065
Skatt[3]	361	900	1 903	2 315
Bidrag efter skatt	1 284	2 390	4 532	5 750
Lån	2 278	1 172	2 473	2 818
Totalt belopp efter skatt	3 562	3 562	7 005	8 568

[1] Lägsta nivån i utbildningsbidragssystemet
[2] Högsta nivån i utbildningsbidragssystemet
[3] Skattetabell 30

Det går att ansöka om enbart bidragsdelen. För den som också ansöker om lån gäller samma villkor för återbetalningen som för studiemedelstagarna.

Eftersom stödet utformats med utgångspunkt i inkomstbortfallsprincipen har några regler om hänsynstagande till inkomster vid sidan av studierna inte införts. Däremot reduceras stödet om den studerande har pension, arbetsskadeersättning, livränta eller annan liknande förmån. Detsamma gäller om den studerande har bibehållen lön under utbildningen. Svux får inte heller beviljas till den som uppenbart inte är i behov av stödet för att bedriva studier.

Den studerande får behålla svux under sjukdom. Här är reglerna desamma som för studiemedel. Den som har inkomster vid sidan av studierna har vid sjukdom rätt till sjukpenning grundad på sidoinkomsten. Den ordinarie sjukpenningen hålls vilande under studietiden. För en sjukperiod som är längre än 30 dagar kan avskrivning ske med 60 procent av lånebelopp som avser tiden efter 30:e dagen.

Den studerande har också rätt att behålla studiestödet under julferie och vid frånvaro p.g.a tillfällig vård av barn, vård av närstående, uppdrag i elevorganisation och annan liknande anledning.

Ansökan om svux görs till CSN. Det finns fyra ansökningstillfällen under året, nämligen 15 maj, 15 augusti, 15 oktober och 15 februari. Huvuddelen av ansökningarna kommer in till den 15 maj och den 15 oktober.

Utbetalningen sker månadsvis i efterskott, sedan den studerande sänt in studieintyg som visar närvaro respektive frånvaro i utbildningen under den gångna månaden. Vid icke godkänd frånvaro kan stödet reduceras. Utbetalningen görs genom kontoinsättning i bank.

Beslut om svux fattas av CSN:s lokalkontor. Beslutet kan inte överklagas. Däremot kan den studerande begära att ett beslut som fattats på lokal nivå omprövas av CSN:s huvudkontor. Beslut rörande återbetalning kan överklaras hos allmän förvaltningsdomstol.

Tabell 1.4 Antal studerande som fått särskilt vuxenstudiestöd och utbetalda belopp budgetåren 1993/94 och 1994/95

Utbildningsnivå	1993/94		1994/95	
	Antal	Mkr	Antal	Mkr
Grundskolenivå				
- bidrag	9 290	499	7 450	406
- lån	4 130	78	3 450	60
Gymnasial nivå				
- bidrag	7 830	454	7 540	459
- lån	4 220	74	4 080	72
Högskolenivå				
- bidrag	2 860[1)]	206	2 240	120
- lån	820	14	1 290	19
Sammanlagt				
- bidrag	19 980	1 159	17 230	985
- lån	9 170	166	8 820	151

Källa: CSN

[1)] Inkl. utbildningsarvode till studerande i vissa lärarutbildningar. Detta stöd omvandlades till särskilt vuxenstudiestöd budgetåret 1994/95.

1.5 Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa)

Det särskilda vuxenstudiestödet för arbetslösa (svuxa) infördes år 1984 mot bakgrund av den arbetslöshet som då rådde. Motivet var att arbetslösa skulle ges möjlighet att få vuxenstudiestöd utan hänsyn till reglerna om urval i svux-systemet. De resurser som anvisades var dock av liten omfattning. Under åren fram till år 1993 uppgick det för vuxenstudiebidrag tillgängliga beloppet till ca. 70 miljoner kr årligen. Svuxa-resurserna har emellertid ökat under senare år och uppgick under budgetåret 1992/93 till 217 miljoner kronor, under budgetåret 1993/94 till 2 857 miljoner kronor och under budgetåret 1993/94 till 2 856 miljoner kr. För budetåret 1995/96 (12 månader) har 2 758 miljoner kr anvisats.

Svuxa kan beviljas för studier på grundskolenivå och för högst två terminer när det gäller utbildning på gymnasial nivå. Som villkor för rätt till stöd gäller att sökanden skall vara arbetslös, vara anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen, ha förvärvsarbetat (motsvarande) minst tre år och fyller minst 21 år under det kalenderår då utbildningen börjar.

Till skillnad från svux är bidraget lika stort (65 procent av utbildningsbidraget) oavsett om den studerande tillhör en arbetslöshetskassa eller ej. I övrigt är reglerna desamma som för särskilt vuxenstudiestöd.

Några ansökningstider finns inte. Ansökningarna behandlas i den turordning de kommer in och stöd beviljas till dess tilldelade medel är förbrukade.

Under läsåret 1994/95 erhöll 59 470 studerande svuxa, varav 27 procent avsåg studier på grundskolenivå. Utbetalda belopp i form av vuxenstudiebidrag uppgick under samma år till 2 544 miljoner kr och i form av lån till 420 miljoner kr. Drygt hälften av antalet bidragstagare utnyttjade möjligheten till lån.

1.6 Utbildningsbidrag i arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning skall enligt förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning avse

- yrkesinriktad utbildning,
- kortare allmänteoretisk eller orienterande utbildning som är en nödvändig förberedelse för yrkesutbildning,
- kurs i svenska för invandrare som förbereder för eller integreras

med en annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller ett arbete; svenskundervisning för invandrare (sfi) som kommunen är skyldig att ge nyanlända invandrare får dock inte vara arbetsmarknadsutbildning,

- praktik som anordnas för högst sex månader i samband med kompletterande utbildning eller liknande för invandrare med utländsk universitets- eller högskoleutbildning som inte haft anställning i Sverige inom sitt yrkesområde.

Arbetsmarknadsutbildning består till största delen av s.k. upphandlad utbildning hos t.ex. AMU-gruppen. komvux, folkhögskolor, m.fl. utbildningsanordnare. Dessutom kan platser i reguljär utbildning utnyttjas. Den genomsnittliga utbildningstiden under året är i upphandlad utbildning 17 veckor och i reguljär utbildning 29 veckor.

Utbildning på högskolenivå (motsvarande) får vara arbetsmarknadsutbildning om den omfattar högst 40 veckor och inte är en del av en längre eftergymnasial utbildning.

Arbetsmarknadsutbildning kan beviljas till den som

- är eller riskerar att bli arbetslös,
- har fyllt 20 år och
- söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen.

Vissa undantag från dessa regler får göras. Flyktingar som fått uppehålls- och arbetstillstånd under de tre senaste åren eller intagna på kriminalvårdsanstalt som har beviljats frigång eller på annat sätt getts tillfälle att delta i utbildning kan få delta i upphandlad arbetsmarknadsutbildning även om de inte är eller riskerar att bli arbetslösa. En handikappad person behöver inte ha fyllt 20 år.

Arbetsmarknadsutbildning är förenad med rätt till utbildningsbidrag. Bidragets storlek (dagpenningen) varierar beroende på om kursdeltagaren fyller villkoren för ersättning från en arbetslöshetskassa (A-kassa) eller ej. För den som tillhör en A-kassa är stödet lika stort som ersättningen vid arbetslöshet. Sänkningen i januari 1996 av ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen från 80 till 75 procent av tidigare inkomst påverkade även utbildningsbidraget. En högsta och lägsta nivå för ersättningen fastställs av regeringen. Den högsta dagpenningen är f.n. 564 kr. Lägsta dagpenning är 230 kr, dvs. samma belopp som lämnas som kontant arbetsmarknadsstöd (KAS).

Tabell 1.5 Utbildningsbidrag före och efter skatt per månad år 1996

	Bidrag lägst (230 kr/ dag)	Bidrag högst (564 kr/ dag)
Dagpenning	5 060	12 408
Skatt (tabell 30)	1 498	3 840
Bidrag netto	3 562	8 568

Under perioden juli 1993 – december 1994 fanns en mindre förmånlig form av utbildningsbidrag; det s.k. ubl-stödet (utbildningsbidrag med lånedel). Det gällde för deltagare under 25 år i upphandlad utbildning samt för personer i kurser inom det reguljära utbildningsväsendet oavsett ålder. Ubl, som i stora drag liknade svuxa, upphörde i januari 1995.

Utbildningsbidrag betalas ut för fem dagar i veckan (22 dagar i månaden). Under kortare lov och ledigheter får deltagaren behålla stödet, likaså vid ledighet p.g.a sjukdom, tillfällig vård av barn, uppdrag i elevorganisation, vård av närstående m.m. Bidraget reduceras för den som uppbär förmåner som pension, rehabiliteringsersättning, livränta, föräldrapenning och bibehållen lön. Vid sjukdom betalas inte bidraget ut för första sjukdagen (karensdag). Inkomst vid sidan av studierna eller löneutfyllnad reducerar däremot inte bidraget. Bidraget är skattepliktigt och pensionsgrundande. Det är däremot inte sjukpenninggrundande eller semesterlönegrundande.

Resurserna till arbetsmarknadsutbildning fördelas av AMS på länsarbetsnämnderna (LAN), som sedan fördelar länets resurser på arbetsförmedlingarna (AF). På delegation från LAN beslutar AF och i vissa fall Arbetsmarknadsinstitutet (AMI) om vem som skall beviljas utbildningsbidrag. Försäkringskassan beräknar och betalar ut stödet. Beslutet av LAN och AF kan inte överklagas. Däremot skall LAN ompröva ett beslut om en enskild begär det. Försäkringskassans (FK) beslut skall omprövas om en enskild begär det. FK:s beslut i ett omprövningsärende får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Tabell 1.6 Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning och utbetalda belopp i utbildningsbidrag budgetåret 1994/95

Utbildningsform	Antal deltagare	Utbetalt, Mkr
Upphandlad utbildning	185 200	5 799
Reguljär utbildning	11 800	499
Sammanlagt	197 000	6 298

Källa: AMS

1.7 Utbildningsbidrag för doktorander

Forskarstuderande vid universitet och högskolor kan få utbildningsbidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander. Bidraget är för en heltidsstuderande 11 590 kr i månaden under budgetåret 1995/96. Bedrivs studierna på deltid avpassas beloppet till studieomfattningen.

Utbildningssbidrag kan beviljas för 12 månader under ett år. Sammanlagt kan bidrag beviljas för högst fyra perioder om 12 månader. Tid under vilken den studerande innehaft doktorandtjänst skall räknas av från denna tid.

Ansökan om utbildningsbidrag prövas av fakultetsnämnden. Beslut av nämnden kan överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

Utbildningsbidrag är skattepliktig inkomst och pensionsgrundande. Bidraget betalas ut månadsvis i efterskott av läroanstalten.

Under budgetåret 1994/95 uppgick antalet utbildningsbidrag om 12 månader till ca. 800. Sammanlagt beräknas ca 145 miljoner kr ha betalats ut.

1.8 Korttidsstudiestöd och internatbidrag

I 1975 års vuxenutbildningsreform ingick förutom svux-stödet, som beskrivits tidigare, även stödformerna timstudiestöd och dagstudiestöd. Timstudiestödet var avsett för arbetstagare som förlorade inkomst p.g.a. deltagande i vissa prioriterade studiecirklar. Dagstudiestödet, som bestod av inkomstbidrag och internatbidrag var avsett för deltagare som förlorade inkomst respektive hade kostnader i samband med deltagande i

korta kurser vid folkhögskola. Timstudiestödet och inkomstbidraget i dagstudiestödet sammanfördes i juli 1987 till stödformen korttidsstudiestöd. Internatbidraget som är en kostnadsersättning kvarstod som stödform.

Korttidsstudiestödets viktigaste uppgift är att rekrytera personer med kort tidigare utbildning och svåra arbetsförhållanden till studier av överbryggande karaktär. Det kan ges till arbetstagare, som är högst 64 år och förlorar inkomst p.g.a. studierna. Något villkor om medborgarskap finns inte.

Korttidsstudiestöd lämnas under budgetåret 1995/96 med 75 kronor för varje hel timme med inkomstbortfall. Även restid i samband med studierna kan räknas in. Under ett budgetår kan arbetstagaren få stöd för högst 240 timmar. Stödet är skattepliktigt och pensionsgrundande. Ledighet i samband med studierna är semesterlönegrundande.

Korttidsstudiestöd kan beviljas till deltagare i statsbidragsberättigade studiecirklar, kurser i komvux, folkhögskolor, statens skolor för vuxna (SSV) och Samernas folkhögskola. Endast kurser i svenska, engelska, matematik och samhällskunskap samt s.k. handikappkurser ger rätt till stöd. Med undantag för handikappkurser kan bara den som tidigare har en längst tvåårig gymnasieskolutbildning eller motsvarande få stödet. De anvisade resurserna för korttidsstudiestöd är begränsade. Det innebär som regel att ett urval bland de sökande måste göras.

Ansökan om korttidsstudiestöd kan göras av en enskild arbetstagare eller kollektivt av en löntagarorganisation eller en handikapporganisation för fördelning bland medlemmarna. I ansökan skall uppgifter lämnas om bl.a. arbetsförhållanden och utbildningsbakgrund. Ansökningstiderna är desamma som för svux. CSN beslutar om och betalar ut korttidsstudiestöd. Utbetalning sker normalt när cirkeln eller kursen är slut efter rekvisition från den studerande.

En arbetstagare som deltar i en kort kurs (högst 14 dagar) vid folkhögskola eller SSV kan förutom korttidsstudiestöd få internatbidrag. Bidraget kan också ges till den som inte är arbetstagare. Den övre åldersgränsen är 64 år. Bidraget, som är 327 kronor per dygn under budgetåret 1995/96, skall bidra till att täcka kostnader för resa, kost och logi. Under ett budgetår kan en person få internatbidrag för högst tio studiedagar och två resdagar. Villkoren är ifråga om kurser och utbildningsbakgrund desamma som för korttidsstudiestöd.

Internatbidraget kan sökas både kollektivt och enskilt. En enskild studerande rekvirerar själv pengarna efter avslutad kurs. För bidrag som beviljats kollektivt görs rekvisition av organisationen. Utöver uppgifter om deltagare redovisas de sammanlagda kostnaderna för resor, kost och logi. Är de faktiska kostnaderna per dygn lägre än internatbidraget

betalas ersättning ut för de faktiska kostnaderna.

Under budgetåret 1994/95 betalades korttidsstudiestöd och internatbidrag ut till 12 700 personer med 39 miljoner kronor.

1.9 Timersättning

Timersättning lämnas till deltagare i grundläggande svenskundervisning för invandrare (sfi) och till deltagare i vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvux). Stödet ges till den som på grund av studierna förlorar arbetsinkomst, ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd. Beloppet är 75 kronor per timme.

Timersättning är skattepliktig inkomst som är pensionsgrundande. Ledighet för deltagande i Sfi är semesterlönegrundande. Timersättning kan inte betalas ut för restid. Utbetalning sker månadsvis i efterskott efter rapport från skolan om närvaro i undervisningen och intyg om förlorad arbetsförtjänst (motsvarande).

Under budgetåret 1994/95 betalades timersättning ut till ca. 5 100 personer. Totalt betalades 97 miljoner kronor ut.

1.10 Utredningar efter reformeringen av studiemedelssystemet 1989

Ett samordnat vuxenstudiestöd. Betänkande (SOU 1991:65) av Finvuxutredningen.

Utredningsmannen föreslog att stödformerna svux, svuxa och utbildningsbidrag skulle ersättas med ett enhetligt vuxenstudiestöd. Vuxenstudiestöd skulle lämnas till studerande på grundskole- och gymnasieskolenivå samt till deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

Nivån på stödet föreslogs vara relaterad till dagpenningen i arbetslöhetsförsäkringen, dvs. den studerande skulle totalt i bidrag och lån erhålla lika stort belopp som arbetslöhetsersättning efter skatt. För arbetsmarknadsutbildning samt för studier i s.k. basämnen på grundskolenivå (svenska, engelska, matematik och samhällskunskap) skulle stödet i sin helhet bestå av bidrag. För studier i andra ämnen på grundskolenivå samt för studier till gymnasiekompetens (motsvarande) skulle bidraget vara lika stort som i svux, dvs. 65 procent av arbetslöshetsersättningen. Resten skulle vara lån. Studiemedel skulle inte längre lämnas för studier på gymnasial nivå.

Förändringar i reglerna för korttidsstudiestöd och internatbidrag föreslogs också innebärande att dessa stöd i första hand skulle ges för cirklar/kurser i s.k. basämnen på grundskolenivå och i andra hand för cirklar/kurser i svenska, engelska och matematik på gymnasial nivå. Verksamheten med uppsökande verksamhet på arbetsplatser föreslogs förändras och effektiviseras.

Målrelaterade statsstipendier (Ds 1992:123, Jan Bröms)

Bröms föreslog att ansvaret för studiestödet skulle föras över från CSN till högskolorna. Därmed skulle studiefinansieringen ingå som en integrerad del av det samlade ansvar som högskolorna förväntas ha inför sina studenter. Rikslikande schabloner för normalprestationer borde undvikas.

Bidrag och lån i studiestödet skulle tydligare särskiljas. Den studerande skulle erhålla bidrag motsvarande den normalprestation som varje högskola fastställde, men inte mer. Behov av ytterligare finansiering under viss tid skulle ske genom lån.

Bl.a. i syfte att minska skuldsättningen förslogs införande av en bidragstrappa. Bidraget skulle öka jämföreselvis kraftigt efter två års fullgjord prestation. En ytterligare höjning skulle därefter göras för den som ägnade sig åt fördjupningsstudier.

Bröms föreslog införande av 20-åriga annuitetslån. En spärregel skulle finnas som innebar att den årliga återbetalningen inte skulle behöva uppgå till mer än åtta procent av inkomsten fram till 35 års ålder. Därefter skulle 10 procent av inkomsten gälla som spärregel. För dem som utnyttjat spärregeln uppstår en uppskjuten skuld. För kvarvarande annuitetslån och uppskjuten skuld skulle nya annuitetsberäkningar göras vid successiva 5-årsomsättningar. Eventuellt kvarstående skuld efter 25 år skulle avskrivas. Lånen skulle löpa med avdragsgill bruttoränta.

Hur förändra dagens studiefinansieringssystem? – Huvudproblem och möjliga åtgärder. Rapport av 1993 års Studiestödsberedning inom Utbildningsdepartementet

I rapporten beskrivs inledningsvis några av bristerna i nuvarande studiestöd. Studerande i samma utbildning med likartad bakgrund ges i många fall väsenligt skilda studiefinansieringsvillkor. Det nuvarande studiestödet bidrar inte till effektiv kunskapsinhämtning och god hus-

hållning med givna resurser. Skuldsättningen är för många onödigt hög, vilket kan innebära minskad rekrytering bl.a. bland dem som kommer från studieovana hemförhållanden. Kostnaderna för lånesystemet riskerar dessutom att stiga dramatiskt i framtiden p.g.a. skuldavskrivningar.

I rapporten behandlas främst följande tänkbara förändringsalternativ:

- Ett gemensamt studiestödssystem skapas. Resurser som frigörs används till ett högre bidrag till studerande på grundskolenivå, alternativt till ett höjt bidrag för alla.
- För att minska skuldsättningen kan man överväga en avskrivningsrätt för dem som fullföljt studierna. Alternativt kan en premie efter avlagd examen övervägas.
- En ökad genomströmning bör kunna nås genom att utbetalning av bidrag i studiestödet görs beroende av studieprestationen i form av avklarade poäng.
- Fasta tider för rätt till studiestöd på olika nivåer bör införas. Längsta studiestödstid för högskoleutbildning bör kunna sänkas från sex till exempelvis fem år. Den övre åldersgränsen kan behöva justeras nedåt.
- Det skall vara möjligt att välja återbetalningssystem. Vid sidan av det inkomstrelaterade återbetalningssystemet kan ett annuitetslånessystem erbjudas. Räntan i ett sådant system skulle vara avdragsgill. Avskrivningen vid 65 års ålder skulle avvecklas.

2 Studiestödet som en del av utbildningspolitiken

2.1 Ett samhälle i förändring – behovet av utbildning och kompetensutveckling

Kunskapsutvecklingen går allt snabbare. Ett enkelt förhållande som illustrerar detta faktum är att av alla forskare inom vetenskap och teknik som någonsin existerat, lever 80-90 procent idag. Kunskapsutvecklingens internationella karaktär är också mer påtaglig än tidigare. Modern kommunikationsteknologi gör att avstånd och nationella gränser får allt mindre betydelse. Handelshinder har rivits, många företag har hela världen som verksamhetsfält och konkurrensen på världsmarknaderna har ökat. Tekniska och vetenskapliga landvinningar sprids mycket fort från ett land till ett annat.

Kunskapens betydelse som konkurrensmedel har ökat dramatiskt. Gränsen mellan varu- och tjänsteproduktion suddas ut. Kunskapsinnehållet både i produkter och produktionsprocesser ökar. En utveckling mot mer kunskaps- och forskningsintensiv verksamhet är nödvändig. Utbildning och kompetensutveckling är därför en av de enskilt mest betydelsefulla faktorerna bakom ökad livskvalitet, produktivitet och tillväxt i ekonomin.

Informationsmängden, teknikutvecklingen och den tilltagande internationaliseringen ställer delvis nya krav på människan. Kraven ökar på vidgade kunskaper för alla medborgare, i arbetslivet såväl som på fritiden. Arbetsmarknadens krav gäller både en allmänt sett högre kompetensnivå inom hela arbetskraften och en större andel utbildade med specialiserade kunskaper. Men kraven ökar också på medborgarnas kompetens för att de skall kunna fungera som fullvärdiga medborgare, vilket i sin tur är en förutsättning för att vidmakthålla ett öppet och demokratiskt samhälle. Att höja utbildningsnivån är en fråga om att förbättra förutsättningarna för demokratin. En väl fungerande demokrati förutsätter att människor aktivt deltar i samhällsdebatten och har makt att påverka sin situation. Genom ökade kunskaper växer självförtroendet och identiteten stärks hos den enskilde och därmed de reella möjligheterna att utöva inflytande.

Det svenska samhället utvecklas gradvis från enhetlighet mot ökad mångfald. En successivt bättre utbildad befolkning kräver att själv få ta

ansvar och har naturligtvis förutsättningar att göra det. Rollerna som medborgare, anställd, konsument och förälder får nytt innehåll, som ställer krav på en ny kompetens. Förmågan att identifiera, strukturera och lösa problem blir mer central i alla medborgares vardag. För att kunna göra medvetna val i vardagen måste var och en se det som meningsfullt att välja, ha utvecklat tilltro till sin egen förmåga att ta ställning, ha utvecklat värderingsgrunder och begrepp om moral och etik, samt kunna söka, sortera, analysera och värdera information.

Vidare påskyndas utvecklingen mot ökad mångfald av invandring och internationalisering inom nära nog alla delar av samhällslivet. Integrationen i Europa och inflytandet från många andra kulturer via invandringen berikar och vitaliserar det svenska samhället. Vissa människor upplever dock det nya, främmande eller okända som ett hot. Förmåga att tillgodogöra sig drag i andra kulturer förutsätter att man är väl förtrogen med det egna kulturarvet. Respekt för det främmande förutsätter trygghet och en tydlig egen identitet.

Ett ökat kunnande i samhället genererar allmänt sett ökad tillväxt och sysselsättning. Försummelser av utbildningsinsatser inom vissa befolkningsgrupper skulle ha en negativ inverkan på utveckling och tillväxt. Målet för utbildningspolitiken är dock inte endast att åstadkomma ekonomisk tillväxt. Vägvalet för att åstadkomma tillväxt och sysselsättning innebär också ett val av inriktning för hela samhällets utveckling. En ensidig satsning på spetsutbildning är inte förenlig med ett välfärdssamhälle där alla ges möjlighet att utveckla sin förmåga. Det finns då en risk att kunskapssamhällets möjligheter kommer att utnyttjas endast av en välutbildad elit. I stället behövs en bred satsning på utbildning och kompetensutveckling som inte lämnar någon utanför, som inte skapar några förlorare. Vi behöver mot denna bakgrund höja utbildningsnivån genom ett nationellt kunskapslyft som omfattar alla medborgare.

2.1.1 Livslångt lärande och stora utbildningsklyftor

Samhällets snabba förändring gör att en god utbildning blir viktigare än tidigare. Kunskapsexplosionen gör dock att individerna inte en gång för alla – i sin ungdom – kan inhämta all den kunskap och kompetens som de kommer att behöva under sin livstid.

Sverige har sedan gammalt satsat på utbildning, folkbildning och kompetensutveckling i vuxen ålder. Under slutet av 1960-talet tillkom den kommunala vuxenutbildningen, som snabbt expanderade. En minst lika omfattande kompetensutveckling har ägt rum genom personalutbildning i företagen. Vidare är Sverige ett föregångsland vad gäller

utveckling av arbetsmarknadsutbildning, som syftar till att genom omskolning bemästra strukturell arbetslöshet.

Perspektiven på det livslånga lärandet måste genomsyra alla delar av utbildningssystemet. Det är viktigt att se sambanden mellan olika skol- och utbildningsformer och att övergången mellan dem underlättas. Grunden för ett livslångt lärande – det självförtroende som kommer ur insikten att jag har lärt mig att lära – måste i första hand läggas i den obligatoriska skolan.

Grundskolan, som är en allmän medborgarskola, har som en av sina främsta uppgifter att ge alla unga människor förutsättningar för ett fullvärdigt liv. Eleverna måste där få en utbildning av hög kvalitet som gör dem beredda för ett snabbt föränderligt, kunskapsbaserat samhälle.

De senaste årens omdaning av gymnasieskolan innebär att den stärkts som allmän medborgarskola. Alla studieprogram är treåriga och en gemensam kärna ger alla en bättre teoretisk grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier än tidigare. Praktiskt taget alla ungdomar får idag en väsentligt bättre grund som samhällsmedborgare än vad deras föräldrar fick.

Den eftergymnasiala utbildningen ger individen möjligheter till ytterligare specialisering och fördjupning. En fortsatt utbyggnad av den eftergymnasiala utbildningen är på sikt avgörande för tillväxt och sysselsättning. Det är från såväl individernas som samhällets synpunkt angeläget att möjligheten att gå vidare till högre utbildning inte begränsas till vissa grupper.

Den svenska befolkningen och den svenska arbetskraften är relativt välutbildad ur ett internationellt perspektiv. Expansionen av den eftergymnasiala utbildningen under 1960-talet, utbyggnaden av gymnasieutbildningen under 1980-talet samt upprepade satsningar på utbildning av vuxna har medfört att stora delar av befolkningen fått en bred utbildning på gymnasie- eller högskolenivå. Den kraftiga expansionen av högskoleutbildningarna från slutet av 1980-talet kan dessutom förväntas förbättra situationen ytterligare.

Trots utbildningssatsningarna har dock utbildningsklyftorna närmast vuxit i och med ungdomsskolans expansion. År 1995 hade cirka 27 procent av landets befolkning mellan 24 och 65 år, eller 1,2 miljoner människor, en kortare utbildning än tvåårig gymnasieskola. Risken är att stora grupper lågutbildade slås ut från arbetsmarknaden om det inte ges goda möjligheter till fortbildning och vidareutbildning.

Vuxenutbildning riktar sig till flera olika kategorier av studerande: De som i ungdomen inte fick fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning eller som lämnade skolan utan fullständiga betyg, de som behöver repetera tidigare utbildning och invandrare som saknar grund-

skole- eller gymnasieutbildning. Många vuxna kan också ha för kort eller med dagens mått mätt mindre gångbar gymnasial utbildning.

Goda möjligheter till vuxenutbildning är viktigt inte minst ur jämställdhetsperspektiv. Den offentliga sektorns försämrade ekonomi de senaste åren har medfört att antalet arbetstillfällen där minskat. Eftersom kvinnor dominerar bland de anställda har de drabbats särskilt hårt. Framför allt för kvinnor med kort tidigare utbildning är möjligheterna till vuxenutbildning av central betydelse för att stärka möjligheterna till arbete inom en annan del av arbetsmarknaden.

All utbildning efter ungdomsutbildningen varken behöver eller bör ske i form av heltidsstudier. En del av utbildningen inom komvux och inom högskolan sker också på deltid. För många är dock heltidsstudier det mest ändamålsenliga och enda möjliga alternativet.

En jämnare fördelning av utbildning i samhället uppnås snabbast om vuxengrupperna ges möjlighet att skaffa sig en del av den mer omfattande utbildning som i dag kommer ungdomsgenerationen till del. Kommittén för ett nationellt kunskapslyft för vuxna har i uppdrag att utarbeta en strategi för detta. (Dir 1995:67).

2.1.2 Utbildningens betydelse för ökad sysselsättning

Under 1990-talet har arbetslösheten på den svenska arbetsmarknaden ökat kraftigt. Ökad sysselsättning är beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen och ställer krav på utformningen av en rad olika politikområden. Här spelar bl.a. utbildningspolitiken en viktig roll.

Sedan lång tid har vi i Sverige valt att föra en aktiv arbetsmarknadspolitik som syftat till att förbättra den enskildes förutsättningar att snabbt återkomma i arbete. Utbildning har därför ingått som ett väsentligt inslag i svensk arbetsmarknads- och sysselsättningspolitik. Arbetslösheten under senare år har dock en annan karaktär än tidigare genom att vara mindre konjunkturellt betingad och mer ha strukturella orsaker. Det finns därför en risk för att den höga arbetslösheten belastar arbetsmarknadspolitiken för hårt.

Kampen mot arbetslösheten fordrar såväl en bred satsning på reguljär utbildning som konjunkturella utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken. Kraven på att det reguljära utbildningssystemet påtar sig ett större ansvar ökar därmed. Parallellt med satsningen på arbetsmarknadsutbildning har därför det reguljära utbildningssystemet, av sysselsättningsskäl, förstärkts med ett stort antal extra utbildningsplatser.

Knappt hälften av dessa anordnas inom komvux och resten inom högskolan och folkbildningen. En följd av detta är att skiljelinjen mellan vad som är arbetsmarknadspolitiskt motiverad utbildning och utbildningspolitiskt motiverad utbildning blir allt svagare. Av det skälet är en tydligare ansvarsfördelning mellan reguljär utbildning och omställningsutbildning angelägen.

Utvecklingen mot ökad kompetens handlar inte bara om längre reguljär utbildning. Det handlar också om den kompetensutveckling som arbetsgivarna ansvarar för och som måste ske på arbetsplatserna. År 1994 erhöll i genomsnitt varje sysselsatt drygt en timmes personalutbildning per vecka. Fördelningen är emellertid mycket ojämn och inriktningen alltför ofta snävt funktionsinriktad. De som har längre utbildning får mer än de som har kortare utbildning. Offentligt anställda får mer än privatanställda. Anställda i stora företag mer än anställda i små och medelstora. De som får lite eller ingen personalutbildning riskerar att hänvisas till okvalificerade arbetsuppgifter och på sikt till arbetslöshet.

En mer kunskapsintensiv verksamhet leder till nya krav på utveckling av arbetslivet. I stället för starkt specialiserade och ofta repetitiva arbetsuppgifter och i stort sett avsaknad av egenkontroll över arbetet, krävs att anställda ges inflytande och ansvar. En sådan arbetsorganisation ställer helt nya krav på medarbetarnas kvalifikationer. De anställdas kunskap och kompetens, vilja, motivation och förmåga till lärande ställs i förgrunden. Hur resurserna för grundläggande och fortsatt utbildning utnyttjas och hur företagen förmår dra nytta av och vidareutveckla de anställdas kompetens är i den nya situationen av stor betydelse.

Modern ekonomisk forskning har allt mer kommit att betona ökade kunskaper på alla nivåer i samhället som en av de viktigaste faktorerna bakom ekonomisk tillväxt. I bilaga 6 till LU94, *Näringslivets tillväxtförutsättningar till 2010*, konstaterar Närings- och teknikutvecklingsrådet (NUTEK), att en utveckling av humankapitalet, som är mindre rörligt än företag och kapital, ger en mer stabil konkurrensfördel än investeringar i det materiella kapitalet. Mycket tyder därför på att vi måste skapa och utnyttja komparativa fördelar framför allt vad gäller arbetskraftens utbildning och kompetens för att få en mer avancerad produktion. Om den bättre utbildade arbetskraften inte finns att tillgå är risken stor att tillväxten hämmas och att produktionen flyttas till länder där arbetskraftsutbudet bättre svarar mot efterfrågan.

Många av de yrken som vi känner idag har definierats genom arbetsorganisationen i det moderna industrisamhället. Dessa försvinner nu i snabb takt eller får ett förändrat innehåll. Vilka nya yrken och arbetsuppgifter som kommer att formas i informationssamhället är ännu alltför

tidigt att avgöra med säkerhet. Även om utvecklingen av det framtida arbetslivet präglas av osäkerhet är vår enda möjlighet att förbereda oss att öka lärandet och vår utvecklande förmåga. I denna situation är förändringsberedskap och goda grundläggande allmänteoretiska och kommunikativa färdigheter av central betydelse.

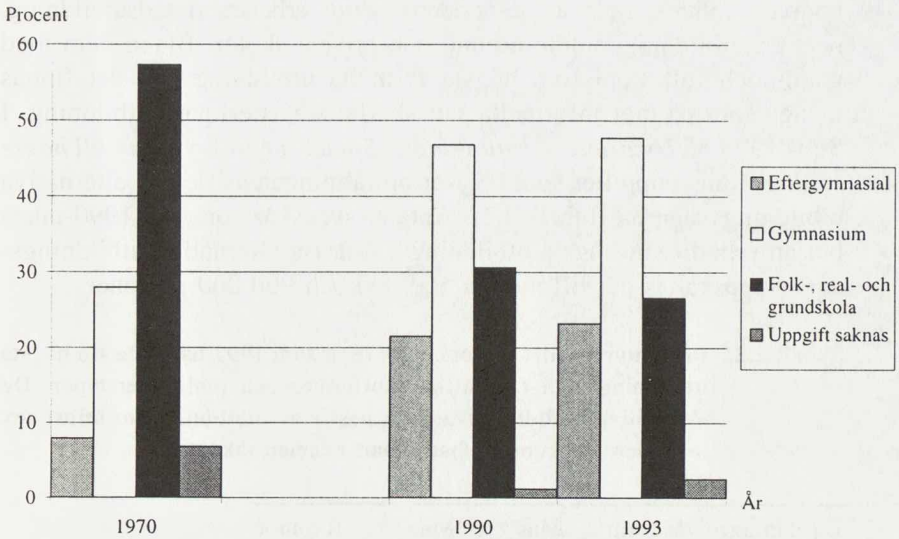
Andelen unga som går vidare till eftergymnasiala studier är lägre i Sverige än i en del andra jämförbara industriländer. Om Sverige skall kunna hävda sig i den internationella konkurrensen måste den andelen öka. Det framtida behovet av välutbildad arbetskraft förutsätter både att antalet ungdomar ökar som kort efter gymnasieskolan går vidare till fortsatt utbildning och att ökade möjligheter ges för vuxna att gå igenom grundläggande högskoleutbildning. Om andelen studerande i eftergymnasial utbildning skall kunna öka krävs att nya grupper kan rekryteras. Detta är inte minst angeläget under de närmaste åren, då de ungdomskullar som lämnar gymnasieskolan minskar i storlek. Fler måste därför skaffa sig relevant högskoleförberedande utbildning för att det skall finnas ett tillräckligt stort rekryteringsunderlag för den eftergymnasiala utbildningen. Möjligheten att uppnå en ökad rekrytering till utbildning är beroende av ett flertal faktorer t.ex. arbetsmarknadssituationen och hur enskilda människor bedömmer avkastningen av utbildning. En förutsättning för att en fortgående utbildningssatsning skall lyckas och även innebära att de med störst behov av utbildning rekryteras, är dock att gynnsamma studiesociala villkor kan erbjudas.

2.1.3 Några mått på utmaningens omfattning

I det följande visas några mått som belyser Sveriges utgångsläge vad gäller befolkningens utbildningsnivå. Utförligare data om utbildnings- och kompetensnivå har nyligen presenterats i Arbetsmarknadspolitiska kommitténs slutbetänkande (SOU 1996:34) *Aktiv arbetsmarknadspolitik* och Kunskapslyftskommitténs delbetänkande (SOU 1996:27) *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande.*

Under de senaste två decennierna har utbildningsnivån i Sverige höjts kraftigt. En tredjedel av befolkningen i åldern 20-59 år hade år 1970 gymnasie- eller högskoleutbildning. Resterande två tredjedelar hade folkskola, realskola, grundskola eller motsvarande som högsta utbildning. I början av 1990-talet är förhållandet det omvända. Två tredjedelar av befolkningen i åldern 20-64 år har gymnasie- eller högskoleutbildning medan en tredjedel har kortare utbildning (Figur 2.1).

Figur 2.1 Andelen av befolkningen med viss utbildningsnivå i åldern 20-64 år 1970[1], 1990 och 1993



[1] *Endast 20-59 år 1970.*
Källa: Trender och Prognoser, Prognosinstitutet, SCB 1995.

Trots att andelen gymnasieutbildade ökat är det många som fortfarande saknar gymnasieutbildning. Av en rapport från Statskontoret framgår att drygt 900 000 människor år 1994 hade folkskola eller grundskola som högsta utbildning (tabell 2.1)

Tabell 2.1. Antalet individer med folk- och grundskoleutbildning som högsta utbildning, 20-54 år 1994.

Ålder	Antal
20 - 24	80 000
25 - 34	190 000
35 - 44	266 700
45 - 54	391 900
Totalt	928 600

Källa. Statskontoret. 1995:3 Vuxna som saknar kompetens i vissa kärnämnen på gymnasienivå (se även Kunskapslyftskommitténs betänkande SOU 1996:27).

Vid sidan om det reguljära skolväsendet spelar de s.k. alternativa utbildningsvägarna en stor roll. Med alternativa utbildningsvägar avses komvux, folkhögskola, korrespondensinstitut, arbetsmarknadsutbildning, personalutbildning, studieförbund och privata skolor. Bland dem med gund- och folkskola som högsta formella utbildning kan det finnas många som på mer informella sätt skaffat sig ytterligare utbildning. I SOU 1993:85 *Ursprung och utbildning. Social snedrekrytering till högre studier,* finns uppgifter som belyser omfattningen av de s.k. alternativa utbildningsvägarna (tabell 2.2). Antalet svenskar som vid 1990-talets början erhållit sin högsta utbildning via dessa alternativa utbildningsvägar uppskattas där till mellan 500 000 och 900 000 personer.

Tabell 2.2. Procentuell andel personer, 18-75 år som 1991 hämtade sin högsta utbildningsnivå från olika skolformer och utbildningstyper. De alternativa utbildningsvägarna består av utbildning om minst sex månader, för komvux har enbart examen räknats.

Utbildningsnivå/-form	Alla	Män	Kvinnor
Universitet	16,4	15,4	17,4
Gymnasium	24,9	27,5	22,3
Yrkesskolor	15,3	13,9	16,6
Grundskola[1)]	29,8	27,7	32,0
Alt. skolvägar[2)]	13,6	15,5	11,7
Totalt	100,0	100,0	100,0

1) Real-, grund- och folkskola
2) Folkhögskola korrespondensinstitut, arbetsmarknadsutbildning, internutbildning, privata/övriga skolor samt komvux
Källa: SOU 1993:85, Ursprung och utbildning. Social snedrekrytering till högre studier (se även Kunskapslyftskommitténs betänkande SOU 1996:27).

Internationellt sett är Sveriges genomsnittliga utgångsläge hyggligt jämfört med andra OECD-länder (tabell 2.3). I flera andra jämförbara länder – främst Sveriges viktigaste konkurrentländer – har dock en större andel av befolkningen minst gymnasieutbildning. Även vad gäller eftergymnasialt utbildade och högskoleutbildade uppvisar dessa länder större andelar.

Tabell 2.3. Procentuell fördelning av befolkningen 25 - 64 år i 22 länder efter högsta utbildningsnivå år 1992.

Land	Grund-skole-utb.	Gymn-asial utb.	Eftergymn. utb. (ej högskole-utb.)	Hög-skole-utb.	Totalt
USA	16	53	7	24	100
Nederländerna	42	37	-	21	100
Japan	25	50	9	16	100
Kanada	29	30	26	15	100
Danmark	41	40	6	13	100
Australien	47	30	11	12	100
Norge	21	54	13	12	100
Sverige	30	46	12	12	100
Tyskland	18	60	10	12	100
Nya Zeeland	43	33	13	11	100
Storbritannien	32	49	8	11	100
Finland	39	43	8	10	100
Frankrike	48	36	6	10	100
Grekland	66	21	3	10	100
Spanien	77	10	3	10	100
Belgien	55	25	11	9	100
Irland	58	25	9	8	100
Schweiz	19	60	13	8	100
Österrike	32	61	-	7	100
Italien	72	22	-	6	100
Portugal	86	7	2	5	100
Turkiet	86	9	-	5	100
Medelvärde	45	36	8	11	100

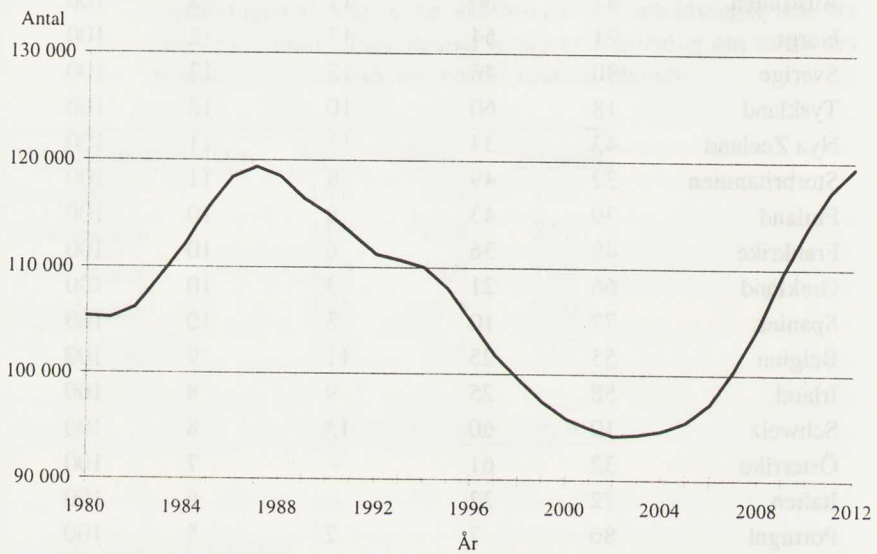
Källa: OECD, Education at a Glance 1995.

Ser man till utbildningsnivån hos den yngre arbetskraften, kan konstateras att Sverige har en betydligt lägre andel högskoleutbildade jämfört med andra viktiga konkurrentländer. Bland 25-34-åringarna hade år 1991 endast elva procent av männen och tio procent av kvinnorna

genomgått en minst treårig högskoleutbildning. I alla de tre nordiska grannländerna låg motsvarande andelar mellan 20-25 procent, likaså i USA, Frankrike och Kanada. I Japan, Storbritannien och Tyskland var andelen 14-16 procent (Education at a Glance 1995).

Den demografiska utvecklingen talar för att en ökning av antalet högskoleutbildade i Sverige måste ske både genom en ökning av andelen unga i varje årskull och antalet vuxna, som påbörjar högskoleutbildning. Ungdomskullarna har minskat i storlek och fortsätter att minska under några år framåt. (Figur 2.2).

Figur 2.2. Ungdomskullarnas utveckling år 1980-1996 samt prognos år 1997-2012. Genomsnitt av 19 till 24-åringar.



Källa: Årsrapport för universitet och högskolor. Högskoleverkets rapportserie 1996:8 R.

Slutligen kan sambandet mellan utbildningsnivå och risken för arbetslöshet illustreras genom tabell 2.4.

Tabell 2.4. Utbildningsnivån för långtidsarbetslösa, procentuell andel och antal, år 1994

Utbildningsnivå	Andel	Antal
Grundskola	39	157 000
Yrkesgymnasium	44	191 000
Allmänt gymnasium	7	31 600
Högskola	10	50 600
Totalt	100	430 200

Källa: NUTEK 1995, Förutsättningar för tillväxt och sysselsättning. Bilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande, SOU 1996:34

2.1.4 Studiestödets roll

Vår utgångspunkt är att utbildning leder till bättre livsvillkor för individer. Därför är det ett demokratiskt samhälles strävan att söka tillgodose medborgarnas utbildningsbehov. Utbildning är också en betydelsefull drivkraft bakom ett samhälles ekonomiska utveckling och välfärd. Studiestödet bör av dessa skäl ses som ett viktigt medel för att tillgodose de enskildas önskemål om utbildning och samhällets behov av utbildade medborgare. Studiestödet är med andra ord en viktig del av utbildningspolitiken.

Nyttan av utbildning kommer både den enskilde och samhället till del. Därav följer att det finns starka skäl för samhället att erbjuda goda ekonomiska villkor för att den enskilde skall ges faktiska möjligheter att genomgå utbildning. Motiven för ett statligt studiestöd grundar sig dels på ett individuellt rättviseargument – individen skall oavsett ekonomiska, sociala eller geografiska förhållanden ges ekonomiska förutsättningar att bedriva studier, dels på ett argument om att hela samhället har nytta av att alla individer utvecklas och därför bör ges reella möjligheter till utbildning.

Det är naturligtvis många faktorer som påverkar individens beslut om studier. Exempel på sådana faktorer är den enskildes förkunskaper, behörighets- och urvalsregler och den enskildes bedömning av arbetsmarknadssituationen efter genomgången utbildning. Uppgiften för studiestödet är att undanröja ekonomiska studiehinder. Ambitionen är att

stödet skall vara så utformat att det fungerar verksamt rekryterande. Härutöver bör stödet utformas så att det bidrar till att studierna kan genomföras så effektivt och väl som möjligt.

När det gäller rekryteringsfunktionen kan man tala om två målnivåer. Stödet bör dels vara konstruerat så att det generellt bidrar till ett högt deltagande i utbildning bland medborgarna. Vi kan här tala om ett generellt rekryteringsmål. Med den stora utbildningsvolym som är nödvändig, är det knappast ändamålsenligt eller ens praktiskt möjligt med ett studiefinansieringssystem som inte innehåller ett betydande inslag av statliga garantier och subventioner.

Men det finns också ett selektivt rekryteringsmål. Det handlar om att genom studiestödet öka andelen studerande från vissa samhällsgrupper. Innebörden av det selektiva rekryteringsmålet är alltså att stödet bör ha en utjämnande verkan, d.v.s. minska betydelsen av skillnader i ekonomiska, sociala och geografiska förhållanden för deltagande i utbildning. Ökad social rättvisa mellan olika samhällsgrupper – liksom mellan kvinnor och män – är därför ett viktigt mål att söka tillgodose vid utformningen av studiestödet.

Utbildning kan också ses som en del av välfärden. Det betyder att utbildningsresursernas fördelning mellan individer påverkar den totala fördelningen av välfärd i samhället. Särskilt i ett skede med snabba förändringar får utbildning en viktig fördelningspolitisk roll. Från det perspektivet är det avgörande att studiestödet utformas så att grupper med störst utbildningsbehov prioriteras. Ett viktigt mål är därför att studiestödet avpassas så att det medverkar till att rekrytera dem med kort tidigare utbildning.

Studiestödssystemet är betydelsefullt ur jämställdhetssynpunkt. Fler kvinnor än män uppbär studiestöd. Det gäller såväl vuxenstudiestöden som studiemedel. Många kvinnor riskerar dock få sämre möjligheter att återbetala studielån p.g.a. lägre inkomster jämfört med män, vilket beror på generellt sett lägre löner, färre år med förvärvsarbete och mer deltidsarbete. Det finns fortfarande en tydlig uppdelning i kvinnodominerade låglöneyrken och manligt dominerade höglöneyrken. Kvinnors generellt sett lägre inkomster medför också att män dominerar kraftigt i den grupp som idag erhåller de högsta beloppen i de inkomstrelaterade vuxenstudiestöden. Om de nuvarande vuxenstudiestöden bidrar till ökad jämställdhet kan därför ifrågasättas.

Ur samhällelig synvinkel är det, som nämnts, nödvändigt att enskilda individer utbildar sig, inte minst för att arbetsmarknaden därigenom förses med efterfrågad arbetskraft. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör alltså studiestödet bidra till att efterfrågan på utbildning bland medborgarna är tillräckligt hög. Utbildning medför självklart även materiella

fördelar för individen. Genomsnittligt sett förbättras den enskildes inkomster genom utbildning. Satsningen på utbildning – i synnerhet högre utbildning – innehåller därför ett visst mått av individuell investering. Mycket tyder dock på att de inkomstskillnader som tidigare var påtagliga mellan akademikergrupper och andra grupper minskat (se t.ex. Prognosinstitutets rapport 1995:6 *Inkomst för högskoleutbildade. Jämförelse mellan 1970 och 1990*). En stor spridning mellan olika inkomstlägen återfinns i allt högre grad *inom* gruppen med högskoleutbildning men också mellan förvärvsarbetande och långtidsarbetslösa. I bilaga F 1 återfinns en jämförelse av den genomsnittliga inkomsten efter avslutad högskoleutbildning mellan år 1970 och år 1990. Jämförelsen visar att den genomsnittliga årsinkomsten minskat betydligt inom en del yrkesinriktningar.

För individen innebär en satsning på studier efter ungdomsskolan ett risktagande. Studieframgång är inte given för alla. Utbildning leder heller inte alltid till högre inkomster eller det arbete man önskat. Samtidigt är samhället beroende av att så många som möjligt skaffar sig kvalificerad utbildning. För att riskerna för individen inte skall medföra att många avstår från utbildning måste samhället påta sig en del av de ekonomiska riskerna med studier. Studiestödet bör utformas så att de studerande och staten delar på kostnaderna och därmed på riskerna. Det bör dock understrykas att individen alltid har ett ansvar för den egna kunskapsutvecklingen. Ingen kompetensutveckling genom utbildning kan ske utan den enskildes engagemang, insats av egen tid och arbete eller utan ekonomiska uppoffringar.

Det statliga huvudansvaret för studiefinansieringen motsäger inte att det vid sidan av studiestödet kan behövas andra former av studiefinansiering. Olika slags kompetenskonton har t.ex. diskuterats under senare tid. Innebörden har i vissa fall varit att arbetsgivare och anställda skall dela på finansieringen, eventuellt med medverkan av fackliga eller andra organisationer. Att kompetenskonton av det slag som diskuterats etableras i någon utbredd omfattning förutsätter, så vitt vi kan bedöma, att arbetsmarknadens parter genom avtal kommer överens om hur dessa skall byggas upp. Kompetenskonton lär dock endast undantagsvis kunna vara användbara för fleråriga studier och kan därför inte ersätta ett statligt studiestöd, men naturligtvis utgöra ett betydelsefullt komplement. Det finns emellertid viss risk för att de som har störst behov av kompletterande utbildning i många fall inte kommer att ha tillräckliga kontobehållningar för att kunna finansiera de angelägna studierna. Inte desto mindre kan kompetenskonton av det här slaget spela en viktig roll för fort- och vidareutbildning för många yrkesverksamma. Vi har dock inte

uppfattat som vårt uppdrag att närmare utveckla förslag om hur kompetenskonton skall kunna upprättas.

2.1.5 Den sociala snedrekryteringen till högre studier

Av direktiven framgår att utredningen har till uppgift att särskilt uppmärksamma studiestödets betydelse för att motverka social snedrekrytering till högre studier. Utgångspunkten för utredningens överväganden om den sociala snedrekryteringen utgörs av Robert Erikson och Jan O Jonssons utredning (SOU 1993:85) *"Ursprung och utbildning. Social snedrekrytering till högre studier"*. Där presenteras resultaten av en ingående studie om den sociala snedrekryteringens omfattning orsaker och förändring över tid. I ett delbetänkande från samma utredning (SOU 1992:122) *"Social bakgrund. Studiestöd och övergång till högre studier"* redogör Sven-Eric Reuterberg och Allan Svensson för studiemedelssystemets betydelse för rekryteringen till högre utbildning och för att minska den sociala snedrekryteringen. (En del av utredningarnas resultat återges kortfattat i Bilaga D).

Den sociala snedrekryteringen till högre studier är ett allvarligt samhällsproblem. Huvudskälen till detta ligger dels i den individuella orättvisa som ligger i att barns livschanser till stor del beror på de sociala omständigheter till vilka de föds, dels i att den sociala snedrekryteringen innebär betydande effektivitetsförluster för samhället genom att alla begåvningar inte kommer till sin rätt. Härutöver är det betydelsefullt att det bland de högutbildade, som ofta intar ledande positioner inom olika delar av samhällslivet, finns människor med olika social bakgrund och därmed större kunskap och förståelse om villkoren för befolkningen i stort.

Orättvisan är betydande med tanke på de positiva effekter en högre utbildningsnivå genomsnittligt sett för med sig för individen. Utbildning främjar personlig utveckling och ökar möjligheterna att delta i samhällslivet. Högre utbildning har också betydelse för individen på arbetsmarknaden. I genomsnitt har utbildning en positiv effekt på individens inkomster och brukar i allmänhet även leda till gynnsammare arbetsförhållanden i form av friare och mer utvecklande arbetsuppgifter samt större inflytande över arbetet. Generellt sett är även arbetslöshetsriskerna markant mindre ju högre utbildning individen erhållit.

Ett av de främsta motiven bakom studiestödets tillkomst har därför varit att undanröja ekonomiska studiehinder och därigenom ge reella möjligheter till utbildning även för ekonomiskt svagare grupper i samhället och grupper från studieovana hemmiljöer. De undersökningar som

gjorts under årens lopp tyder på att studiestödet har bidragit till en social utjämning vad gäller utbildningsmöjligheter mellan grupper med olika sociala ursprung.

Möjligheterna att minska den sociala snedrekryteringen

Möjligheterna att genom utbildningspolitiken ytterligare minska den sociala snedrekryteringen kan ske på fyra vägar. Den första hänför sig till den sociala bakgrundens betydelse för hur barnen lyckas i skolan. Här har arbetet i förskola och skola stor betydelse. Utredningen om förlängd skolgång pekar i sitt betänkande (SOU 1994:45) *Grunden för livslångt lärande* på att mycket talar för att ju tidigare barnen kommer med i en systematisk pedagogisk verksamhet desto bättre är förutsättningarna för att de skall lyckas i skolarbetet. Också arbetsformerna i förskola och skola har betydelse för hur väl man kan möta varje barns individuella behov och därmed lägga grunden för ett livslångt lärande. En tidigare skolstart och ett förändrat arbetssätt i hela grundskolan skulle, enligt utredningsmannen, sannolikt begränsa det inflytande den sociala bakgrunden har på ungdomars studie- och yrkesval.

Den andra handlar om ungdomars utbildningsval. Här spelar studiestödet en roll genom att erbjuda tillräckligt bra ekonomiska villkor så att ungdomar från familjer med låga inkomster inte avskräcks från studier. Den viktigaste slutsatsen från Erikson/Jonssons undersökning, liksom andra svenska och internationella undersökningar, är dock att ju tidigare barn väljer utbildning och ju tidigare de delas upp i grupper med olika teoretisk inriktning, desto större blir den sociala snedrekryteringen.

Den tredje handlar om utbildningssystemets dimensionering. Erikson/Jonsson menar att en expansion under vissa omständigheter tycks kunna leda till en social utjämning. Deras slutsats är att en ökad dimensionering av antalet högskoleplatser i Sverige troligen skulle minska den sociala snedrekryteringen något.

Den fjärde handlar om vuxenutbildningens roll. Eriksson/Jonssons resultat pekar på att de s.k. alternativa utbildningsvägarna, vilket avser bl.a. komvux och folkhögskolor, utnyttjas relativt sett oftare av personer från mindre studievana förhållanden, men övergår relativt sällan till högskoleutbildning. Slutsatsen är att de alternativa utbildningsvägarna har resulterat i att den totala utbildningen i landet blivit jämnare socialt fördelad. Det framstår således klart för Eriksson/Jonsson att vuxenutbildningen är viktig för att motverka den sociala snedrekryteringen till utbildningsnivåerna under högskolan, medan det är mer osäkert om

vuxenutbildningen kan åstadkomma att vuxenstuderande från studieovan miljö går vidare till högskolan i ökad utsträckning. Oavsett detta kan vuxenutbildningen antas leda till att en större studievana etableras i familjer där det tidigare saknats och därigenom bidra till en minskad social snedrekrytering i nästa generation.

Studiestödets möjligheter och begränsningar

Den forskning som bedrivits om betydelsen av social bakgrund för övergång till högre utbildning visar tydligt att sambanden är komplicerade. Politiska åtgärder, som t.ex. förändringar av studiestödet, kan knappast ensamma komma till rätta med eller avsevärt minska snedrekryteringen. Det innebär inte att studiestödet är utan effekt för den sociala snedrekryteringen, men alla resultat talar för att studiestödet inte kan upphäva betydelsen av social bakgrund för övergång till högre studier. Studiestödet är snarare en faktor bland flera som kan bidra till att motverka den sociala snedrekryteringen.

Det är troligt att ekonomiskt stöd som möjliggör en låg förväntad skuldsättning för den enskilde, har en positiv effekt för att minska snedrekryteringen. Oviljan mot stora studieskulder bland grupper från studieovan hemmiljö tyder på detta. Det är dock svårt att avgöra hur stor statens subvention måste vara för att studiestödet skall ha effekt på den sociala rekryteringen. Enligt vår mening är det sannolikt att effekten av studiebidragets storlek är successivt avtagande. Upp till en viss nivå påverkar bidragets storlek snedrekryteringen påtagligt, men därefter avtar effekten av ett allt större bidrag. Nuvarande situation med en socialt betingad motvilja mot stora studieskulder gör det befogat att anta att en höjning av bidragsdelen i studiemedlen skulle ha viss effekt.

Förutom bidragets nivå måste den totala nivån på studiestödet vara tillräcklig för att inte öka beroendet av andra finansieringskällor, som t.ex. förvärvsarbete vid sidan av studierna eller ekonomiskt stöd från föräldrar. Vid sidan om det rekryteringshinder som ett för lågt totalbelopp i sig innebär kan det också medföra mindre effektiva studier och därmed en ökad risk för ett studiemisslyckande. Även en ökad risk för studiemisslyckande kan förväntas leda till ökad snedrekrytering.

Studiestödssystemets konstruktion i övrigt påverkar förmodligen också snedrekryteringen. Här är dock kunskapsläget bristfälligt, eftersom den studiesociala forskningen inte kan ge en heltäckande bild av effekten av alla olika förändringar som är tänkbara. I det följande kommer t.ex. utredningen att föreslå en snabbare återbetalning av studielånen än i nuvarande studiestödssystem. Anledningen är främst de stora framtida

avskrivningskostnader som annars riskerar att uppstå för staten. Om skärpta återbetalningskrav har någon större inverkan på den sociala rekryteringen är svårt att avgöra. Vägledande för utredningen vid konstruktionen av ett nytt återbetalningssystem, liksom vid konstruktionen av studiestödet i övrigt, har dock varit att i görligaste mån bygga in trygghetsregler och garantier i systemet för att minska den enskilde studiestödstagarens risktagande med högre studier.

Selektivt studiestöd

I utredningarna om social bakgrund och övergång till högre studier (både Erikson/Jonsson och Reuterberg/Svensson) framkommer resultat som tyder på att det generella studiemedelssystemets skulle kunna ha en dubbel inverkan på den sociala rekryteringen. Reuterberg och Svenssons undersökning av gruppen gymnasister födda 1963 visade att bland de studiemedelsrekryterade med relativt höga skolbetyg verkar studiemedlen utjämnande. Bland studiemedelsrekryterade med relativt låga betyg är förhållandet dock motsatt. Där är det främst elever med låga betyg från högre socialgrupper som uppgivit att de varit studiemedelsrekryterade. Trots att dessa resultat av flera skäl bör tolkas med stor försiktighet, så leder de tankarna till att ett selektivt studiestöd – exempelvis genom en högre bidragsdel till studerade från hem utan studietradition – i högre grad skulle minska den sociala selektionen.

Problemen är dock stora med ett selektivt studiestöd. Att med en relativt hög precision rikta stödet till studerande från hem utan studietradition är svårgenomförbart. Någon annan urvalsgrund än föräldrars ekonomi förefaller betänklig både av principiella och administrativa skäl, eftersom detta skulle kräva omfattande kontroller och bedömningar som riskerar att bli godtyckliga. Föräldraekonomi är dock ett mått förenat med klara brister. Taxerad inkomst och förmögenhet är inte ett helt säkerställt mått på verkliga ekonomiska förhållanden. Men framför allt är ekonomiska förhållanden inte ett tillförlitligt mått på studievanan i hemmiljön. Forskningen om den sociala snedrekryteringen pekar på att föräldrars utbildningsnivå är mer betydelsefull än föräldrars ekonomi.

Sammantaget skulle ett selektivt system vara behäftat med många oönskade effekter. Det skulle kräva en omfattande kontroll- och prövningsapparat. Det skulle inbjuda till missbruk och fusk eller till mytbildning om sådant. Om inte "rätt" individer skulle komma i åtnjutande av det förmånligare stödet skulle även systemets allmänna legitimitet undergrävas. I vissa former skulle stödet också kunna riskera att bli

socialt stigmatiserande. Utredningen har på dessa grunder avvisat en sådan selektiv utformning av studiestödet.

2.2 Centrala problem i nuvarande system

2.2.1 Ett splittrat studiestöd

Ett grundläggande problem i dagens studiestöd är splittringen på många olika studiestödsformer. Det är framför allt på grundskole- och gymnasieskolenivå som bristen på enhetlighet är uppenbar. Det finns för närvarande fyra olika studiestödsformer på skolnivån som är tillgängliga för samma utbildningar och i stor utsträckning också för samma studerandegrupper.

Särskilt vuxenstudiestöd (svux) tillkom 1975 för att möjliggöra studier för vuxna som är etablerade i arbetslivet och som tar ledigt för studier. *Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa)* tillkom 1982 och har i samband med den senaste lågkonjunkturen fått en betydande omfattning. *Utbildningsbidrag* ges till dem som genom Arbetsmarknadsverket bereds möjlighet att delta i utbildning. Stödets totalbelopp för dessa tre stöd (bidrag efter skatt plus lån) uppgår till samma belopp som den studerandes A-kassenivå (efter skatt). För så gott som samtliga studerande på högskolenivå lämnas *studiemedel*. Studiemedel är en vanlig studiestödsform även på skolnivå.

Som framgått av kapitel 1 så gäller olika regler för de fyra formerna av studiestöd. Kvalifikationskraven är olika och totalbelopp och bidragsandelar varierar. Dessutom skiljer de sig åt beträffande bl.a. åldersregler, regler för den längsta tid som stöd kan lämnas, inkomstprövning, utbetalningsregler m.m. Stödens nivå och antal stödtagare framgår av tabell 2.5.

Tabell 2.5. Varierande totalbelopp och bidragsandelar i 1996 års studiestöd samt antalet stödtagare läsåret 1994/95 på skolnivå.

Studiestöd	Totalbelopp efter skatt (tabell 30), kr/ månad		Andel bidrag i procent		Antal med bidrag i reguljär skol-utbildning el. motsv. 1994/95
	min.	max.	min.	max.	
Studiemedel[1)]	7 059	7 059	27,8	27,8	49 300
Svux	3 600	8 568	36,2	67,1	15 800
Svuxa	3 600	8 568	66,4	67,1	59 500
Utbildningsbidrag	3 600	8 568	100,0	100,0	11 800[2)]

[1)] Beskattas inte

[2)] Omfattar studerande i reguljär utbildning dock ej studerande i upphandlad utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet

Andra förhållanden som gör att värdet av de olika stödformerna varierar för den enskilde är skillnader i regler om semesterlönegrundande tid, möjligheter till avskrivning av studielån vid fortsatta studier på högskolenivå, avskrivning av studielån vid sjukdom, möjligheterna till olika former av tillägg m.m.

Utbildningsbidrag är tänkt att vara den mest förmånliga studiefinansieringsformen följt av vuxenstudiestöden och sist studiemedel. Det är också en utbredd föreställning att det förhåller sig på det sättet. Så är det dock inte alltid. I många fall är visserligen utbildningsbidrag och vuxenstudiestöd förmånligare än studiemedel. Men genom de förändrade dagpenningbelopp som följt av sänkningarna av nivån i arbetslöshetsförsäkringen under 1990-talet och den höjning av totalbelopp och bidragsdel i studiemedel som gjordes genom 1989 års reform, kan studiemedel för ett stort antal studerande ge betydligt högre totalbelopp än de inkomstrelaterade stöden.

Många vuxenstuderande med låg tidigare inkomst väljer därför studiemedel med ett högre totalbelopp och ett lägre bidrag, framför vuxenstudiestöd med ett lägre totalbelopp och ett högre bidrag. En del studerande som beviljats vuxenstudiestöd blir förvånade när de upptäcker att de får lägre stödbelopp än vad som ges i studiemedel. Förvåningen är förståelig med tanke på att utbildningsbidrag och vuxenstu-

diestöd är avsedda att vara ett ransonerat mer förmånligt stöd, medan studiemedel är en generell rättighet för i princip alla studerande. Vid vuxenstudiestödets införande var tanken att stödet successivt skulle byggas ut så att alla som i princip uppfyllde kravet på fyra års förvärvsarbete skulle få stöd. Bristen på resurser har dock ständigt varit ett hinder för en sådan utbyggnad.

Bristen på samordning i studiestödet riskerar att leda till rätttsförluster för enskilda studerande. De olika regelsystemen gör att det är svårt för den enskilde att överblicka och förstå konsekvenserna av valet av studiestödsform. Det är därför inte ovanligt att en studerande får ett studiestöd som är mindre förmånligt än vad han eller hon har rätt till. Bristen på enkelhet och överskådlighet är ett tungt vägande skäl för en revidering av studiestödssystemet.

Skillnaderna mellan de olika stödformerna kan vara betydande, samtidigt som skillnaderna mellan de studerande är obetydliga. Detta har ofta upplevts som orättvist av de studerande. Rättviseaspekten är därför ytterligare ett viktigt skäl för en förändring av systemet.

Även möjligheten att rekrytera dem med störst behov av utbildning försvåras av det splittrade studiestödet. Det mest förmånliga stödet går inte alltid till dem som bäst behöver det. Ett av de största problemen är att lågutbildade med låga inkomster kan vara tvungna att ta ett mindre förmånligt stöd för att få ett totalbelopp som möjliggör studier. De som väljer att studera gör det med en i många fall långvarig skuldsättning som följd. Det finns också en risk för att många avstår från studier som innebär en hög lånedel. För att nå en ökad rekrytering - inte minst av låginkomsttagare med kort tidigare utbildning - behöver studiestödet förändras.

Det splittrade studiestödet medför administrativa problem och onödiga merkostnader. För CSN innebär det en kraftig belastning i form av information och rådgivning. Det är vanligt att en studerande ansöker om flera stöd samtidigt. Många studerande byter dessutom stödform. Detta beror delvis på att de efterhand blivit medvetna om att ett annat stöd antingen ger högre bidrag eller högre totalbelopp. En annan orsak är de olika utbetalningssätten. Studiemedel utbetalas i förskott medan övriga stöd utbetalas i efterskott. En studerande som är i stort behov av stöd kan därför först utnyttja studiemedel för att senare under terminen byta stödform.

För utbildningsanordnarna på skolnivå, dvs. främst komvux, gymnasieskolor och folkhögskolor, medför bristen på enhetlighet administrativt merarbete. Det blir ofta en uppgift även för skolan att informera och vägleda eleverna i valet mellan olika stödformer. Även kraven på

studieaktivitet skiljer sig åt mellan stödformerna, vilket ställer ytterligare krav på utbildningsanordnarna.

Studiestödets förhållande till arbetslösa som behöver utbildning är ett annat problem. Den som på eget initiativ söker sig till en utbildningsanordnare för att t.ex. skaffa sig en gymnasiekompetens, skall söka studiestöd från CSN. Om den enskilde istället av arbetsförmedlingen anvisas arbetsmarknadsutbildning i det reguljära utbildningsväsendet, lämnas utbildningsbidrag som ofta är bättre än övriga stödformer. Till skillnad mot svuxa kvalificerar utbildningsbidrag dessutom till nya ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen, under förutsättning att utbildningen pågår viss tid. Det finns således ett visst incitament för att den enskilde skall vänta på att bli anvisad utbildning av arbetsförmedlingen. Till saken hör att arbetsförmedlingarna i ökad utsträckning hänvisar många arbetslösa till CSN, som då beviljar svuxa. Sammantaget bidrar detta till att det mest förmånliga stödet inte alltid går till dem som har störst behov av det.

Reglerna för svuxa ger bara rätt till stöd för korta utbildningar på en eller två terminer. Svuxa tillkom i början av 1980-talet och är till sin konstruktion avpassat till den tidens låga arbetslöshet. Stödet är uppbyggt efter samma princip som andra delar av de arbetsmarknadspolitiska stöden, nämligen att så fort som möjligt återföra den arbetslöse till den ordinarie arbetsmarknaden. Med den nuvarande arbetsmarknadssituationen med hög arbetslöshet och ett tydligt behov av längre kompetensgivande utbildningar som ger den enskilde grundläggande kunskaper och färdigheter och därmed bättre förutsättningar att få arbete, är den tidsmässiga begränsningen i svuxa knappast ändamålsenlig.

De många skillnaderna mellan de olika stödformerna leder sammanfattningsvis till problem för såväl de studerande som för utbildningsanordnarna och för administrationen av studiestödet. Dessutom gör hela samhället en förlust genom att stödet inte fungerar effektivt för att uppfylla det utbildningspolitiska målet att de med störst behov av utbildning skall ges de bästa förutsättningarna att stärka sin kompetens. En av utredningens huvuduppgifter är därför att utreda förutsättningarna för ett mer sammanhållet studiestöd som prioriterar dem med kort tidigare utbildning.

2.2.2 Studiestödets måluppfyllelse

Den övergripande målsättningen för studiestödet är att det skall undanröja ekonomiska studiehinder och göra möjligt för så breda grupper som möjligt att bedriva studier. Det råder heller ingen tvekan om att det

nuvarande studiestödet väsentligt bidrar till att människor genomgår utbildning. Målet att studiestödet skall fungera rekryterande uppfylls i stor utsträckning. Likväl finns det anledning att se över om de samlade studiestödsresurserna kan användas på ett sätt som gör att rekryteringseffekten ytterligare förbättras. I det föregående har t.ex. bristen på enhetlighet i det nuvarande studiestödet behandlats.

Det nuvarande studiemedelssystemets rekryteringseffekt för övergång till högskolestudier har behandlats i ett flertal rapporter av forskarna Sven-Erik Reuterberg och Allan Svensson. Studiemedlen är, enligt dessa undersökningar, en viktig faktor bland flera andra som påverkar människors benägenhet att genomgå högskoleutbildning. Svensson/-Reuterberg visar att studiemedlen har en betydande generell rekryteringseffekt och att denna dessutom ökat under den tid som systemet funnits. Reuterberg och Svenssons resultat vad gäller studiestödets betydelse för rekryteringen och för att utjämna den sociala snedrekryteringen refereras i Bilaga D. Av Svensson/Reuterbergs upprepade enkätundersökningar framgår att ett av de oftast nämnda studiehindren är oviljan att ådra sig stora studieskulder. Skuldsättningen oroar även dem som påbörjat högskoleutbildning. Av en undersökning gjord år 1990 framgår att var tredje student inte tror att de skall kunna betala tillbaka sin studieskuld före 65 års ålder. Bland studenterna i långa utbildningar inom ämnesområdena kultur och information uppgav inte mindre än 60 procent att de inte tror sig kunna återbetala hela skulden före 65 års ålder

Möjligheterna att under studierna försörja sig på studiemedlens totalbelopp har i Svensson/Reuterbegs undersökningar angetts som ett mindre problem. Vid en internationell jämförelse kan konstateras att totalbeloppet i studiemedlen förefaller väl tilltaget. Totalbeloppet i nuvarande studiemedel tycks vara tillräckligt för att täcka de ungdomsstuderandes behov. I Svensson/Reuterbergs undersökning från år 1990 bland högskolestuderande yngre än 31 år uppgav 96 procent av dem som hade studiemedel med fullt belopp att de kunde klara uppehället i full eller stor utsträckning med studiemedelsbeloppet.

Olika utvärderingar av vuxenstudiestöden som genomförts under årens lopp har visat att stöden haft stor betydelse för att möjliggöra den expansion som successivt fortgått sedan 1975 års vuxenutbildningsreform. I en CSN-undersökning från år 1984 uppgav varannan person att de inte skulle ha påbörjat studier om de inte fått vuxenstudiestöd. I en annan undersökning (DsU 1985:10) pekas på problemen med att nå dem med kortast utbildning och att det i viss mån varit så att de redan välutbildade ökar sitt försprång i förhållande till de korttidsutbildade.

Samtidigt framhålls att vuxenstudiestöden i hög grad varit avgörande för många studieovanas beslut att påbörja utbildning.

Forskaren Olof Lundquist har i en rapport (1991:08, Göteborgs universitet, Pedagogiska institutionen) tagit upp frågan om hur studiestöden bättre kan bidra till att nå dem med kort tidigare utbildning. Han framhåller att det grundläggande urvalskriteriet för rätt till förmånligare stöd måste vara i vilken utsträckning den enskilde saknar tidigare utbildning. Den sammanvägning av olika faktorer som görs i nuvarande stöd har ibland gjort att kortutbildade inte alltid kommer i åtnjutande av det förmånligaste stödet.

2.2.3 Låne- och återbetalningssystemet

Det studiemedelssystem som trädde i kraft år 1989 syftade bl.a. till att minska de studerandes skuldsättning. Ett annat syfte var att återbetalningsbördan inte skall bli för betungande för den enskilde låntagaren. På grund av höjningen av totalbeloppet, det höga ränteläget och att räntesubventionen minskade som en följd av skatteomläggningen 1991, blev skuldsättningen i det nuvarande studiemedelssystemet, till skillnad mot intentionerna, större än tidigare. Viss utlåning, t.ex. till terminsavgifter vid studier utomlands och till forskarstuderande, har också bidragit till att en del studerande ådragit sig mycket höga studieskulder. Risken är stor att många av dessa kommer att avskrivas i framtiden. Även utlåningen till äldre studerande bidrar till stora avskrivningar på grund av att återbetalningstiden självklart är kortare för dessa. Den generella rätten till studiemedel i tolv terminer på högskolenivå och möjligheterna att få dispens för ytterligare terminer därutöver är ytterligare ett förhållande som medfört att studieskulderna i en del fall blivit mycket höga.

Skattreformen kom att få stor inverkan på skuldutvecklingen i studiemedelssystemet. När systemet infördes 1989 motsvarade räntan i princip hälften av statens upplåningsränta. Efter skattereformen 1991 motsvarar studielåneräntan 70 procent av statens upplåningsränta. För den enskilde låntagaren innebar det en dramatisk ökning av lånekostnaden. Den högre räntan följdes dock inte av någon justering av återbetalningsreglerna. Diskrepansen mellan den högre räntan och den årliga återbetalningens storlek medför att studieskulden för flertalet låntagare under lång tid inte minskar trots att fyra procent av inkomsten årligen erläggs i återbetalning. Den årliga räntan är i dessa fall större än fyra procent av inkomsten. I själva verket ökar skuldens storlek under ett stort antal år för många låntagare genom att den årsränta som inte täcks av årsinbetal-

ningen läggs till skulden och medför på så sätt en högre räntekostnad påföljande år genom att räntan beräknas på den ackumulerade skulden.

Visserligen utnyttjas inte lånemöjligheterna fullt ut av alla studerande, t.ex. utnyttjar ett betydande antal endast bidragsdelen (se Kap. 1), men obalansen mellan ränteuppräkning och årlig återbetalning leder troligen till att många låntagare inte håller tillbaka sin låneefterfrågan. Om skulden når en viss nivå bedömer sannolikt låntagaren att lånet inte kommer att kunna slutbetalas till 65 års ålder. Ytterligare lån medför i dessa situationer inte någon ökad belastning för den enskilde låntagaren. Det nuvarande systemet innehåller således en felaktig signal som innebär att en ökad skuldsättning inte förorsakar några ytterligare konsekvenser för låntagaren om de lånade beloppen blir tillräckligt stora.

Det är många faktorer som påverkar den framtida återbetalningen, främst den allmänna ränteutvecklingen och reallöneutvecklingen i samhället, liksom den enskilda lönekarriären. Samhällsekonomins utveckling i stort påverkar således återbetalningen i hög grad, särskilt inflation och ekonomisk tillväxt är av stor betydelse. Det är givetvis omöjligt att förutse hur utvecklingen i dessa hänseenden kommer att gestalta sig under en så lång period som återbetalningen avser. Återbetalningen kommer dock utifrån alla rimliga antaganden att bli mycket utdragen över tid för ett betydande antal låntagare. För staten medför den långa återbetalningstiden stora kostnader för lånen i form av räntesubventioner och stor risk för framtida avskrivningar. Även ur rekryteringssynpunkt kan den långvariga skuldsättningen befaras inverka negativt. När det nuvarande systemet infördes var en förutsättning för systemet att lånen i princip skall betalas tillbaka. Det är dock sannolikt att många låntagare inte kommer att kunna slutbetala sina skulder till 65 års ålder. Framför allt de med lång utbildning och jämförelsevis låga löner kommer att få svårt att hinna återbetala, liksom studerande som lånat förhållandevis sent i livet.

3 Ett nytt studiestöd för vuxna

3.1 Principiella utgångspunkter för ett nytt studiestöd

Ett nytt studiestöd bör, mot bakgrund av problemen med det nuvarande splittrade studiestödet, vara sammanhållet med likartade regler för olika utbildningsnivåer och utbildningsinriktningar. Inom ramen för det sammanhållna stödet bör dock subventionens storlek och omfattningen av stödets förmånlighet kunna variera. Principen bör vara att den som har kort tidigare utbildning ges ett förmånligare stöd än den som har längre tidigare utbildning. Ett viktigt krav är att studiestödet är enkelt att överblicka för den enskilde, men samtidigt är flexibelt på så sätt att det inom ramen för en gemensam studiestödsstruktur går att anpassa till prioriterade rekryteringsinsatser när sådana behov uppkommer. Som huvudsaklig princip bör dock gälla att studiestödet skall vara neutralt till olika utbildningars ämnesmässiga inriktning.

Studiestödet bör bidra till att uppfylla samhällets utbildningspolitiska mål. Det innebär bl.a. att studiestödet måste utformas så att det aktivt bidrar till en allmän höjning av medborgarnas utbildningsnivå i linje med ambitionen om ett nationellt kunskapslyft för i princip alla medborgare. Av det skälet bör rätten till studiestöd vara generell, vilket innebär att i princip alla som antas till en studiestödsberättigande utbildning skall ha en rätt till stöd. Under senare år har ambitionerna att utforma studiestödet så att resursanvändningen blir mer effektiv framhållits, bl.a. av 1993 års Studiestödsberedning. Att genom studiestödets konstruktion stimulera de studerande till effektiva och målinriktade studier blir än mer nödvändigt i en situation där resurserna är knappa. En del villkor måste sättas upp som begränsar rätten till stöd, bl.a. krav på fullgoda studieprestationer, åldersgränser och längsta tid för stöd. I ett nytt studiestöd är det angeläget att dessa restriktioner konstrueras på ett sådant sätt att studiestödets effektivitet kan förbättras ytterligare. Även en prövning av den enskilde studerandens inkomster som kan påverka rätten till stöd är ur detta perspektiv ett nödvändigt inslag i ett nytt studiestöd.

Vår utgångspunkt är att utbildning är en investering både för individen och samhället. Enligt vår mening bör därför all offentligt finansierad utbildning i någon utsträckning vara förknippad med egna ekono-

miska insatser och uppoffringar från den enskilde. Statens ansvar är att tillhandahålla utbildningsplatser och ett studiestöd som ger faktiska möjligheter till studier. För att studiestödet aktivt skall stimulera breda grupper att delta i utbildning krävs en hög grad av statlig subvention. Studiestödet måste emellertid stå i överensstämmelse med den allmänna fördelningspolitiken. Det innebär att det förutom de fördelningspolitiskt grundade prioriteringar som byggs in genom stödets konstruktion, även finns en gräns för hur mycket som det är rimligt att de som inte genomgår utbildning genom att betala skatt skall bidra med i form av subventioner åt dem som genom utbildning genomsnittligt sett stärker sina inkomstmöjligheter och livsmöjligheter i stort. Det som huvudsakligen begränsar subventionens storlek är dock det faktum att statens resurser är begränsade och måste avvägas mot en mängd viktiga samhällsbehov.

Det ekonomiska utrymmet för ett nytt studiestöd är angivet genom utredningens direktiv och innebär att utgiftsökningar skall finansieras genom omprioriteringar inom det berörda området. Samtidigt är det uppenbart att en reformering av studiestödet som avser att leda till en breddad rekrytering förutsätter ytterligare resurser. Besparingar som kan frigöra resurser inom det nuvarande systemet – inte minst vad gäller återbetalningen – är i detta sammanhang av stor betydelse.

Utbildning är genomsnittligt sett ekonomiskt lönsamt både för individen och samhället, men det finns alltid en risk för att de insatser som den studerande gör i form av tid, ansträngningar och kostnader inte ger förväntat utbyte i form av studieframgång eller ökade inkomster efter studierna. Motsvarande risk finns även för statens insatser i form av utbildningsplatser och studiestöd. Det är därför rimligt att den studerande och samhället delar på det ekonomiska ansvaret via ett lånesystem. Studielånen kan ses som ett sätt att låta den framtida förväntade avkastningen av utbildningen bidra till studiefinansieringen.

En nödvändig utgångspunkt för ett nytt studiestöd är att de samlade resurserna används effektivt och att studielånesystemet konstrueras så att en god hushållningseffekt uppnås. Detta förutsätter även att det bland låntagarna finns en insikt om att lånen normalt skall återbetalas i sin helhet, vilket kräver att återbetalningens uppläggning är avpassad till utlåningens storlek. För vissa typer av studier krävs även att nuvarande utlåning begränsas för att återbetalning skall vara en realistisk möjlighet. Dagens situation med utlåning som det inte finns en rimlig återbetalningsprognos för måste upphöra.

Många studerande och presumtiva studerande upplever det som riskabelt att behöva låna till sin utbildning. Studielånens storlek och lånevillkoren – inte minst återbetalningsreglerna – är därför av betydelse för studiestödets rekryteringseffekt. Reglerna måste utformas så att

återbetalningen inte upplevs som allt för riskabel av de studerande. Det är t.ex angeläget att avskrivning av lån vid dödsfall liksom vid långvarig sjukdom bibehålls i ett nytt stöd. Det är av samma skäl rimligt att avskrivning sker när låntagaren uppnått en viss ålder.

Kritiken mot nuvarande lånesystem har främst riktats mot att lånen för många låntagare fortsätter att öka trots fortlöpande avbetalning. Det nuvarande systemet kan också inbjuda till spekulation i att låna mer eftersom lånet slutligen avskrivs vid 65 års ålder. Ett nytt studiestöd måste vara fritt från den typen av för staten kostsamma beteende. I ett nytt studiestöd bör den enskildes ansvar för ett upptaget lån markeras tydligare.

Låntagarnas återbetalningsförmåga är naturligtvis mycket varierande. Den inkomstrelaterade återbetalningen i nuvarande system är ur den aspekten tilltalande. Den står dock i motsättning till kravet att låne- och återbetalningssystemets utformning måste ge en tydlig signal om att lånen normalt skall återbetalas. I det nya studiestödet måste återbetalningen stå i relation till skuldens storlek. För att inte återbetalningssystemet skall riskera att bli allt för betungande för den enskilde och därmed riskera att motverka studiestödets rekryterande syfte, bör dock detta förenas med en möjlighet för låntagaren att aldrig behöva återbetala mer än en viss andel av årsinkomsten, som dock bör vara högre än i nuvarande system. Återbetalningssystemet kan bl.a. av det skälet inte göras helt fritt från framtida avskrivningar. Detta förhållande bör ses som en följd av principen om att den enskilde och samhället bör dela på de ekonomiska risker som följer av att de studerande i hög grad finansierar studierna med lån. Om den enskilde låntagarens ekonomiska behållning av utbildningen inte blir sådan att lånen kan återbetalas i sin helhet är det rimligt att staten avskriver skulden vid en viss ålder.

I departementspromemorian *Målrelaterade Statsstipendier* (Ds 1992:123) förespråkar Jan Bröms att statens subvention i studiestödet delvis bör bestå av examenspremier i form av avskrivningar av lån. Ett likartat premiesystem diskuteras i rapporten från 1993 års Studiestödsberedning *Hur förändra dagens studiefinansieringssystem? – huvudproblem och möjliga åtgärder.* Enligt vår mening finns det dock starka skäl för att statens subvention i princip bör koncentreras på bidragsdelen. Avskrivningar av lån i efterhand belönar på ett oönskat sätt ett större låneutnyttjande än vad den enskilde studeranden har ett reellt behov av för att klara sitt uppehälle under studietiden. För den enskilde skulle dessutom riskerna med att påbörja utbildning öka, eftersom den enskildes ekonomiska åtagande för studier inte görs känd vid studiernas början.

Räntan på studielånen bör även i fortsättningen endast justeras motsvarande avdragsrätten för andra typer av lån. Statens subvention bör huvudsakligen finnas på bidragsdelen och därigenom tydligt framgå för den enskilde. Erfarenheten av studiemedelssystemet före 1989, då en betydande del av subventionen gavs i form av subventionerad ränta, är att de studerandes kännedom om subventionen i lånesystemet var låg. Subvention i form av direkta bidrag är därför önskvärt dels av rekryteringsskäl, dels för att undvika överutnyttjande av lånedelen bland dem som inte behöver maximalt lånebelopp för att täcka sina levnadsomkostnader.

För att den rekryterande effekten av stödet skall kunna förbättras krävs åtgärder som motverkar nuvarande omfattande skuldsättning. I första hand bör det ske genom att bidragsandelen höjs. Totalnivån i nuvarande studiemedel kan dock anses tillräcklig för de flesta studerande på högskolenivån. Det är heller inte orimligt att ett val av högskolestudier också kan innebära ett val av en lägre levnadsstandard under studietiden. För vuxenstuderande på grund- och gymnasieskolenivå kan dock totalbeloppet i studiemedlen vara otillräckligt. Många vuxna har en livssituation och en levnadsnivå som medför stora fasta kostnader. Särskilt för familjeförsörjare kan studiestödets totalnivå vara avgörande för möjligheterna att påbörja och genomgå utbildning.

För att studier på skolnivå inte skall begränsas till vissa grupper är det därför av vikt att det nya stödet i vissa situationer medger ett högre totalbelopp och kan utgå i relation till de studerandes tidigare inkomst. De nuvarande vuxenstudiestödens dilemma kan sägas ligga i att de å ena sidan skall möta behoven av vidareutbildning för vuxna i allmänhet och å andra sidan utgöra den satsning som prioriterar dem som har den kortaste utbildningen. I det nya stödet bör det viktigaste vara att subventionen koncentreras med hänsyn till den enskildes behov av utbildning. En sådan prioritering kan medföra att inkomstbortfallsprincipens utformning och materiella innehåll blir svagare än i nuvarande vuxenstudiestöd. Enligt vår mening är dock detta ofrånkomligt inom ramen för de resurser som står till buds.

3.2 Huvudpunkter i utredningens förslag

Våra förslag omfattar såväl frågor om principer och generell utformning av ett nytt system som ett stort antal tillämpningsregler och andra detaljfrågor. För att underlätta läsningen av förslagen i det följande vill vi i detta avsnitt redovisa huvudpunkterna i ett sammanhang. I de följande

kapitlen redovisas nuläge, överväganden och motiv avseende vart och ett av de enskilda förslagen.

Vi föreslår att de nuvarande stödformerna studiemedel, svux och svuxa ersätts med ett nytt sammanhållet studiestöd. Det nya studiestödet skall vara generellt och lämnas till alla som antas till en studiestödsberättigande utbildning. Det är ett renodlat studiesocialt stöd som förutsätter att studerande, som har särskilda behov under studierna till följd av t.ex. försörjningsbörda eller handikapp, får ersättningar från andra, generella förmånssystem.

Det nya studiestödet avses, liksom studiemedel, svux och svuxa, bestå av en bidragsdel och lånedel. Vi föreslår att totalnivån knyts till dagens nivå på studiemedlen (175,5 procent av basbeloppet vid en studietid av 9 månader eller 7 059 kr. per månad) och uttrycks som en andel (4,39 procent) av basbeloppet per vecka. Totalnivån, dvs summan av bidrag och lån, skall vara densamma för alla studerande. Bidraget förutsätts vara obeskattat och anknytas till det nya pensionssystemet genom en schablonregel.

Studiestödet avses vara så utformat att det förmånligaste stödet lämnas till dem som har störst behov av utbildning och differentieras genom att proportionerna mellan bidrag och lån bestäms av utbildningsnivån. Det mest förmånliga stödet, 80 procent bidrag och 20 procent lån, bör lämnas för vuxnas studier på grundskolenivå. Vid dagens basbelopp, 36 200 kr., blir då bidraget 50 825 kr. för 40 veckor (5 647 kr. per månad) och lånet 12 742 kr. (1 416 kr. månad). Det innebär att bidraget blir högre än i nuvarande system för praktiskt taget alla studerande på denna nivå med studiemedel, svux eller svuxa. Också studerande med utbildningsbidrag, som har låg dagpenning, skulle få ett ökat bidrag.

För utbildning på gymnasienivå, som syftar till en kompetens motsvarande treårigt gymnasium, föreslår utredningen att till studerande, som är 23 år och äldre och som inte har genomfört en 3-årig gymnasieutbildning, skall lämnas ett bidrag på 60 procent och ett lån på 40 procent. Bidraget blir då 4 231 kr. per månad och lånet 2 832 kr. Studerande som har utbildningsbidrag baserat på hög eller genomsnittlig dagpenning samt de som har svux eller svuxa grundat på hög dagpenning får med detta förslag en viss försämring jämfört med nuvarande system.

För övrig gymnasial utbildning för vuxna bör bidraget vara 40 procent (2 832 kr./månad) och lånedelen 60 procent (4 231 kr./månad). Denna nivå föreslås gälla även för studerande inom högskolan och motsvarande skolformer.

Denna del av förslaget innebär att inkomstbortfallsprincipen inte längre skall utgöra grunden för beräkning av studiestödet till vuxna som deltar i reguljär utbildning. Eftersom möjligheten att bibehålla en i

huvudsak oförändrad disponibel inkomst under studierna för många är en förutsättning för dem, bör en möjlighet till tilläggslån finnas för studerande på grundskole- och prioriterad gymnasienivå. Tilläggslån skall kunna utgå upp till en nivå som ger ett sammanlagt disponibelt belopp motsvarande A-kassan vid en tidigare inkomst på upp till ca 16 500 kr per månad.

Det nya studiestödet föreslås, liksom nuvarande studiemedel, avräknas mot egen inkomst enligt vissa regler. Fribeloppet, 150 procent av basbeloppet eller f.n. ca. 54 000 kr. för ett normalläsår, föreslås vara oförändrat. Avräkningen mot överskjutande inkomst föreslås ske proportionellt mellan bidrag och lån och med 60 procent av beloppet, dvs. något snabbare än f.n. I gengäld föreslår utredningen en liberalisering av inkomstprövningen, som innebär att prövningen skall ske mot den studerandes inkomst under hela året utan avseende på dess fördelning på kalenderhalvår.

För deltidsstuderande föreslås vissa förändringar av fribelopp och reduceringsregler så att lån och bidrag blir proportionella mot studieaktiviteten.

Rätten till studiestöd föreslås bli begränsad i några avseenden. Högsta ålder för studiestöd föreslås bli 50 år, i undantagsfall 55 år. Studiestöd lämnas inte för kortare tid än fyra veckor. Rätten till stöd begränsas till ett visst högsta antal terminer på varje utbildningsnivå. Undantag skall liksom nu kunna göras om det finns särskilda skäl.

Utredningen vill skräpa kraven på de studerande när det gäller studieresultatprövningen. Vi förordar också en skärpt aktivitetskontroll och en utvidgad anmälningsskyldighet när det gäller personliga förhållanden, som kan påverka rätten till studiestöd och stödets storlek.

Utredningen föreslår att ett nytt lånesystem införs. Lånen avses liksom i nuvarande system löpa med en marknadsränta, som justeras med hänsyn till att den inte skall vara avdragsgill. Återbetalningsreglerna utformas som ett system med modifierade annuiteter, så att studielånen i princip alltid skall vara återbetalade vid 60 års ålder, dock senast efter 25 år. Annuiteterna beräknas så att de, vid en given ränta, ökar med 3 procent per år. Därigenom sker en anpassning till låntagarnes betalningsförmåga som kan antas vara svagast just när studierna avslutats och till inflationen.

En spärregel införs, som innebär att ingen skall behöva betala mer än 5 procent av sin inkomst under de första tio åren och därefter högst 6 procent. De delar av annuiteten som därigenom inte betalas förfaller till betalning när det finns utrymme inom spärrregeln eller efter återbetalningsårsperiodens utgång. Eventuell kvarstående skuld avskrivs, liksom nu, vid 65 års ålder.

Utredningen förslår att ett "sluttande lånetak" införs. Det innebär att den maximala, tillåtna låneskulden – utöver lån som avser utbildning på grundskolenivån och prioriterade studier på gymnasienivå – begränsas på ett sådant sätt att det vid en normal inkomst finns förutsättningar att återbetalning kan ske under den tid som återstår till 60 års ålder. Begränsningen får marginell effekt för studier som avslutas kring trettio års ålder och skärps successivt fram till 50 års ålder. Det medger då fortfarande, för den som inte har några kvarstående äldre studieskulder, studielån under 3 terminer.

4 Ett sammanhållet studiestöd

4.1 Principer för ett samordnat studiestöd för reguljär utbildning

Utredningen föreslår ett nytt samordnat studiestöd, som ersätter dagens studiemedel, svux och svuxa och som behåller namnet *studiemedel*. I det här kapitlet anger vi först några principer för det nya studiestödet och utvecklar och motiverar därefter våra förslag till utformning av tilldelningsreglerna.

I det nya studiestödet skall två i väsentliga avseenden olikartade förmånssystem slås samman till ett sammanhållet studiestöd.

Skillnaderna mellan studiemedel och vuxenstudiestöden beror främst på att stöden då de tillkom var avsedda för två olika målgrupper. Studiemedelssystemet var vid sin tillkomst i mitten av 1960-talet främst avsett för ungdomstuderande vid universitet och högskolor. Stödet utformades med schabloniserade regler. Svux tillkom vid mitten av 1970-talet som ett led i vuxenutbildningsreformen. Stödet utformades som en ersättning för inkomstbortfall och anknöt nära till bestämmelser för utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning. Reglerna kom att likna de bestämmelser som gäller för lön i arbetslivet och blev därmed ganska detaljerade.

Det nya studiestöd som vi föreslår skall i princip vara generellt, men vissa begränsningar måste finnas. Studierna måste t.ex. ha en viss omfattning och vissa åldersgränser måste finnas, liksom begränsningar av den tid under vilken man kan få studiestödet. Bortsett från detta skall studiestödet dock i princip lämnas till alla studerande för studier i reguljär utbildning på alla nivåer, alltifrån grundläggande vuxenutbildning till forskarutbildning.

Det nya studiefinansieringssystemet är flexibelt. Inom den struktur som vi föreslår är det möjligt att genom enkla förändringar i systemet ta hänsyn till nya förhållanden eller behov, t.ex. förändrade statsfinansiella förutsättningar eller nya behov att rekrytera vissa grupper till utbildning. Systemet är också flexibelt i den meningen att det inom sig kan rymma studerande i olika åldrar och i olika utbildningsformer.

Det studiestöd som vi föreslår består av bidrag och lån. Ett av studiestödets viktigaste syften är att rekrytera till studier. Av betydelse är då totalbeloppets storlek, men även avvägningen inom totalbeloppets ram

mellan bidrag och lån. Särskilt för att rekrytera till vuxenutbildning är bidragets storlek av betydelse. Det ekonomiska utbytet av studier är i genomsnitt högre vid studier på högre utbildningsnivåer. Det är då rimligt att den enskilde via lån står för en högre andel av studiekostnaderna på högre utbildningsnivåer.

Reglerna för studiestödet har utformats så att de medverkar till snabba och effektiva studier. Totalbeloppet har en nivå som ger möjlighet till heltidsstudier. Krav finns på studieaktivitet och studieresultat.

De statsfinansiella begränsningarna är givetvis en viktig utgångspunkt för våra förslag. Det är nödvändigt att göra prioriteringar mellan de olika utbildningspolitiska mål som studiestödet skall medverka till att uppnå. Vi anser att det är viktigt, att inom ett generellt stöd hålla fast vid ett av huvudmålen för vuxenstudiestödet, nämligen att det mest förmånliga stödet skall gå till dem som har störst behov av utbildning, dvs. till dem som har en kort tidigare utbildning. Vi föreslår att prioriteringen av studerande med kort utbildning skall ske genom att ett högre bidrag lämnas till studerande på grundskolenivå och till vissa studerande på gymnasienivå. Det generella stödets totalbelopp är lika stort för alla, såvida inkomsten under studietiden inte överstiger vissa belopp. Till studerande i mellaninkomstlägen inom de prioriterade grupperna skall dock utöver detta grundbelopp även kunna lämnas ett tilläggslån.

Vi föreslår alltså en differentiering av studiestödet beroende på de studerandes utbildningsbakgrund. I övrigt är dock studiestödet neutralt i förhållande till olika utbildningar.

Studiestödet skall vara nationellt och enhetligt. Under 1990-talet har stora förändringar genomförts på utbildningsområdet. Statens styrning av utbildningsväsendet har förändrats från regelstyrning till mål- och resultatstyrning. Statsmakterna anger vissa mål varefter det överlämnas åt utbildningsanordnarna att utforma utbildningen för att nå de uppsatta målen. Förändringarna på utbildningsområdet bör inte åtföljas av en motsvarande avreglering och decentralisering av studiestödet. Det är viktigt att studiestödets storlek och kraven för att få stöd är desamma för alla studerande på samma utbildningsnivå oberoende av var i landet de studerar. För att säkerställa detta krävs regler i lag, förordning och föreskrifter. Behovet av regler blir inte mindre när detta enhetliga studiestöd skall anpassas till ett alltmera komplext och differentierat utbildningsväsende.

4.2 Totalbelopp och bidragsandelar

4.2.1 Beloppets storlek

Då statsmakterna vid reformen 1989 bestämde storleken på studiemedlens totalbelopp utgick man från vad yngre förvärvsarbetande med måttliga inkomster har att röra sig med i disponibel inkomst. Man ansåg att en studerande bör kunna leva på en standard som är vanlig inom andra grupper i samhället, men inte nå en högre standard än de har som förvärvsarbetar på heltid. Vi anser att denna utgångspunkt är lämplig även i ett sammanhållet studiestöd.

År 1989 höjdes totalbeloppet från 145 till 170 procent av basbeloppet. I samband med skattereformen höjdes beloppet år 1991 till 180 procent, men sänktes år 1993 av besparingsskäl till 175,5 procent av basbeloppet för ett läsår på nio månader. Studiemedel lämnas under år 1996 (basbelopp 36 200 kronor) med 7 059 kr/mån eller med 63 531 kronor vid nio månaders studier.

Den höjning som genomfördes 1989 har medfört att totalbeloppet i dag upplevs som tillräckligt av de flesta ungdomsstuderande. En undersökning år 1990 bland högskolestuderande yngre än 31 år (Svensson och Reuterberg: *Låna för livet*, CSN-rapport 1991:2) visade att av dem som hade studiemedel med fullt belopp (både bidrag och lån) ansåg så gott som alla (96 procent) att man med studiestödet hade kunnat finansiera studierna i full eller stor utsträckning. Även i ett internationellt perspektiv är totalbeloppet i det svenska studiemedelssystemet jämförelsevis högt.

Beräkningar som vi genomfört visar att totalbeloppet i de nuvarande studiemedelen är någorlunda väl avpassat för flertalet studerandes behov. I bilaga F 2 finns vissa jämförelser av den disponibla inkomsten för studerande och förvärvsarbetande.

De belopp som en studerande får i vuxenstudiestöd eller utbildningsbidrag är relaterade till ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen. Vi föreslår att det nya studiestödets grundbelopp skall vara lika stort för alla och alltså inte knutet till A-kasseersättningen. Studiemedlen är relaterade till kostnadsutvecklingen i samhället via knytning till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Vad gäller andra delar av dagens statliga studiestöd – dvs studiehjälp, korttidsstudiestöd och timersättning – anges beloppen i krontal i studiestödslagen och eventuella beloppsförändringar beslutas av riksdagen.

Vi föreslår att det nya studiestödets grundbelopp skall vara knutet till basbeloppet på samma sätt som idag gäller för studiemedel. Studiestödet

skall täcka kostnader för uppehället under studietiden och då är det viktigt att beloppet följer kostnadsutvecklingen.

Utredningen föreslår att studiestödsbeloppet skall vara lika stort som dagens studiemedelsbelopp. I avsnitt 4.8.2 kommer vi att föreslå att studiestödet skall beräknas per vecka. Vi föreslår att det nya studiestödet skall lämnas med 4,39 procent av basbeloppet per vecka vid heltidsstudier. Räknat i 1996 års basbelopp innebär det 1 589 kronor.

4.2.2 Bidrag differentierat efter utbildningsnivå

Vi anser att det mest förmånliga studiestödet skall ges till dem som är i störst behov av utbildning och föreslår därför att bidraget i det nya studiestödet skall differentieras efter utbildningsnivå. Vårt förslag innebär en förändring både gentemot dagens studiemedel där bidragsandelen är densamma för alla och gentemot vuxenstudiestöden och utbildningsbidraget som utformats enligt inkomstbortfallsprincipen.

Vuxenstudiestöden ger dem som haft en förhållandevis god inkomst före studierna ett högre bidrag än dem som haft en låg inkomst. Det kan ifrågasättas om det förmånligaste studiestödet genom denna utformning verkligen styrs till dem som är i störst behov av stöd.

Ett viktigt mål för vuxenutbildningen är att den främst skall riktas till dem som har en kort utbildning för att stärka deras ställning på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Detta har dock visat sig svårt. Det är lättare att rekrytera dem som har en relativt god formell utbildning och en relativt stark ställning i samhället.

Utbildning är en av de faktorer som har störst betydelse för människors lön, arbetsvillkor och sociala förhållanden. Den som saknar grundläggande utbildning har sannolikt lägre lön än den som har sådan utbildning. Den som har en låg inkomst har sannolikt en sämre utbildning än den som har en något högre inkomst.

Det finns inom vuxenutbildningen klara skillnader mellan män och kvinnor. Bland männen är det främst de förhållandevis väletablerade som rekryteras till utbildning. Bland kvinnor rekryteras däremot förhållandevis fler från vuxenutbildningens prioriterade målgrupper. Detta belyses i tabellen nedan med några siffror angående svux och svuxa. Män hade i allmänhet en betydligt högre inkomst före studierna än kvinnor och får därmed ett högre vuxenstudiebidrag.

Tabell 4.1 Andelen stödtagare med svux och svuxa fördelade efter kön och dagpenningklass läsåret 1994/95. Procent.

Dagpenning	Kvinnor		Män	
kr/dag	Svux	Svuxa	Svux	Svuxa
- 438	47	54	24	30
439 - 550	44	36	46	42
551 -	9	10	30	28
Totalt	100	100	100	100

Det finns ett samband mellan låg utbildning och låg inkomst. Ju lägre inkomst en individ har, desto angelägnare är det att rekrytera honom eller henne till utbildning. Vi bedömer att den faktor som är av störst betydelse för studiestödets rekryterande effekt är bidragets storlek. Ett bidrag som är lika stort för alla på samma utbildningsnivå kommer då att bli av större betydelse ju lägre den tidigare inkomsten varit. Utredningen anser att en sådan utformning av studiestödet på ett bättre sätt än ett inkomstrelaterat bidrag kan medverka till att uppnå vuxenutbildningspolitikens fördelningspolitiska mål.

4.2.3 Bidraget till grundskolestuderande

Det mest förmånliga studiestödet bör lämnas till studerande som saknar de kunskaper som man normalt får i grundskolan. De som saknar dessa grundläggande kunskaper löper störst risk att slås ut från arbetsmarknaden. Utbildning är av stor betydelse för att stärka deras ställning i samhället. Vi anser att det bör vara en huvuduppgift för utbildningspolitiken – och därmed för studiestödet – att höja kunskapsnivån i denna grupp.

Vuxna med kort tidigare utbildning har ofta en motvilja mot att skuldsätta sig. För att rekrytera dem till studier krävs därför ett studiestöd med en hög bidragsandel. Ett högt bidrag till studerande på grundskolenivå är motiverat även av rättviseskäl. Den som inte har de kunskaper som ungdomar i dag får i grundskolan skall inte behöva skuldsätta sig i samma utsträckning som den som redan har dessa grundläggande kunskaper.

Den som saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan har från 20 års ålder rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning inom komvux. Varje kommun ansvarar för att kommuninvånarna får en sådan utbildning. Den rätt som samhället ger till grundläggande vuxenutbildning bör enligt vår mening förenas med ett studiestöd som ger medborgarna möjlighet att utnyttja denna sin rätt. Det kan hävdas att studiestödet för grundskolestudier skall lämnas helt i form av bidrag, åtminstone vad gäller den lägsta nivån motsvarande den tidigare skolformen grundvux. En vuxen som saknar de grundläggande kunskaper som alla ungdomar har rätt till skall inte behöva skuldsätta sig för att skaffa sig dessa kunskaper. Vi anser dock att det främst av statsfinansiella skäl inte är möjligt att ge hela grundbeloppet i form av bidrag. Vi anser dessutom att det ligger ett värde i att även grundskoleutbildning ses som en investering för den enskilde som kräver en viss egeninsats i form av studielån. Låneandelen bör dock var låg.

Vi föreslår att studiebidraget för studier på grundskolenivå skall vara 80 procent av totalbeloppet. Detta innebär (med 1996 års basbelopp) ett bidrag på 1 271 kronor per vecka, eller ca. 5 647 kronor per månad. För ett läsår på 40 veckor blir bidraget 50 825 kronor.

Genom de förändringar som vi föreslår kommer bidraget för en grundskolestuderande att vara ungefär lika stort som det bidrag, efter skatt, som en studerande i högsta dagpenningklass i dag kan få i svux eller svuxa. Bidraget ökar alltså för praktiskt taget alla grundskolestuderande.

Vårt förslag leder till kostnadsökningar inom studiestödet. Dessa torde dock till någon del uppvägas av kostnadsminskningar på andra samhällsområden, exempelvis för kommunernas kostnader för socialbidrag. Drygt hälften av alla elever i grundläggande vuxenutbildning har invandrarbakgrund. I en enkätundersökning som CSN genomförde 1993 bland studerande i grundläggande vuxenutbildning uppgav en fjärdedel av de svarande att de huvudsakligen finansierade sin utbildning med socialbidrag.

4.2.4 Bidraget till gymnasiestuderande

Förutom grundskolestudier anser vi att även vissa studier på gymnasial nivå bör prioriteras och ge ett högre bidrag i det nya studiestödet. Det högre bidraget bör dock inte lämnas till alla gymnasiestuderande.

Vi anser att det är angeläget att i ett nytt samordnat studiestöd hålla fast vid de mål som sedan vuxenutbildningsreformen 1975 gällt för

vuxenutbildningen och för vuxenstudiestöden. Ett sådant mål är att överbrygga utbildningsklyftorna i samhället. Vi anser att det är viktigt att studiestödet kan medverka till att överbrygga de utbildningsklyftor som i dag finns mellan ungdomar som får en treårig gymnasial utbildning och vuxna som har en kortare gymnasial utbildning eller som helt saknar en sådan. Cirka en miljon människor i åldern 16-65 år i Sverige har endast folkskole- eller grundskoleutbildning.

Alla ungdomar under 20 år har i dag rätt att få en treårig utbildning på ett nationellt, specialutformat eller individuellt program i gymnasieskolan. Den som är över 20 år när han eller hon börjar de gymnasiala studierna hänvisas främst till gymnasial vuxenutbildning. Den gymnasiala vuxenutbildningen syftar enligt skollagen (1985:1100) till att ge vuxna kunskaper och färdigheter motsvarande de som ungdomar kan få genom gymnasieskolan. Då en studerande uppnått gymnasiekompetens i komvux får han eller hon slutbetyg.

Vi anser att ett mera förmånligt studiestöd skall lämnas för studier upp till gymnasiekompetens. Många studerande inom gymnasial vuxenutbildning har dock redan treårig gymnasiekompetens och bedriver kompletteringsstudier för att kunna bli antagna till en högskoleutbildning. Studerande som redan har de kunskaper och färdigheter som uppnås i gymnasieskolan bör enligt vår mening inte prioriteras genom ett högre bidrag i det nya studiemedelssystemet.

En studerande i gymnasieskolan får studiehjälp med 640 kr/mån t.o.m. det första kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år. Om det förhöjda bidrag som vi föreslår ges redan från 20 års ålder, kommer bidraget att vara mer än dubbelt så stort som bidraget i dagens studiemedel och nästan sju gånger så stort som bidraget till ungdomar under 20 år. En så stor skillnad i bidragsbelopp skulle kunna leda till att en del ungdomar av ekonomiska skäl skjuter upp sina gymnasieskolestudier. Det skulle vara olyckligt om den förändring vi föreslår får sådan konsekvenser. För att motverka denna risk anser vi att det är nödvändigt att införa en nedre åldersgräns för rätten till det högre studiebidraget på gymnasial nivå. Vi har funnit att en lämplig åldersgräns är 23 år.

Vi föreslår att det högre studiebidraget på gymnasial nivå skall lämnas för studier inom gymnasial vuxenutbildning och annan utbildning som ger kunskaper och färdigheter motsvarande dem som förmedlas i gymnasieskolans nationella och specialutformade program. Det högre bidraget skall endast lämnas till den som saknar sådana kunskaper och färdigheter och ges tidigast från det kalenderår då den studerande fyller 23 år.

Det är inte ovanligt att en vuxenstuderande kombinerar studier på olika utbildningsnivåer. Det kan exempelvis gälla grundläggande vuxen-

utbildning och gymnasial vuxenutbildning inom komvux. Det skulle därför vara enklast om bidraget på gymnasieskolenivå är lika stort som på grundskolenivå. Vid den prioritering som de statsfinansiella begränsningarna tvingar oss till har vi dock funnit att bidraget på grundskolenivå bör vara större än för gymnasieskolestudier. Om studier samtidigt bedrivs på olika utbildningsnivåer bör bidrag beviljas med det belopp som gäller för den nivå där huvuddelen av studierna ligger.

Utredningen föreslår att bidragsandelen till studerande som är 23 år och äldre och som inte tidigare har slutbetyg från ett nationellt eller specialutformat program eller motsvarande, skall vara 60 procent av grundbeloppet. Studiebidraget kommer därmed (med 1996 års basbelopp) att vara 952 kronor per vecka eller ca. 4 231 kronor per månad. För ett läsår på 40 veckor blir bidraget 38 082 kronor.

Inom komvux kommer det mera förmånliga bidraget alltså att lämnas för studier inom gymnasial vuxenutbildning till studerande som är 23 år och äldre och som inte har slutbetyg från ett nationellt program eller motsvarande. Övriga studerande i gymnasial vuxenutbildning, samt alla studerande i påbyggnadsutbildning, får studiebidrag med samma belopp som högskolestuderande.

Inom folkhögskolan skall det mera förmånliga bidraget för gymnasiala studier ges till studerande som är 23 år och äldre och som inte har slutbetyg från ett nationellt program eller motsvarande, för utbildning som ger kunskaper och färdigheter motsvarande dem som förmedlas i gymnasieskolan. Studerande som redan har sådan kunskaper eller färdigheter får samma bidrag som högskolestuderande. CSN bör få i uppdrag att i samråd med Folkbildningsrådet utforma erforderliga tilllämpningföreskrifter.

En studerande som haft studiemedel för gymnasiala studier kan, enligt nu gällande regler, få en del av de studielån som tagits för dessa studier avskrivna, om han eller hon därefter tar studielån för studier på eftergymnasial nivå under minst tre terminer. Genom den höjning av bidragsnivåerna som vi föreslår minskar enligt vår uppfattning behovet av denna avskrivning. Vi föreslår därför att det nya studiemedelssystemet inte skall innehålla någon avskrivning vid vuxenstudier.

4.2.5 Bidraget till högskolestuderande

Sett i ett internationellt perspektiv är övergångsfrekvensen till eftergymnasial utbildning lägre i Sverige än i många jämförbara länder. Ännu mera påtagligt vid en internationell jämförelse är att en så låg andel av arbetskraften har en längre högskoleutbildning. Utbyggnaden av hög-

skoleutbildningen kommer att fortsätta under de närmaste åren och skall främst inriktas på tekniska och naturvetenskapliga utbildningar. För att stödja den stora satsningen på högskoleutbildning krävs enligt vår mening ett studiefinansieringssystem som är rekryterande. Det gäller inte minst i en framtid då utbyggnaden inom naturvetenskap och teknik kan leda till att efterfrågan på utbildning inte längre överstiger tillgången.

I kapitel 7 visar vi att skuldbördan vid längre högskolestudier blir stor och att risken är påtaglig att lånet i många fall inte kommer att betalas tillbaka. Vi föreslår därför att återbetalningsreglerna skall skärpas och utformas så att studielån i princip alltid skall återbetalas. Jämfört med dagens återbetalningssystem kommer det att innebära att återbetalningsbördan ökar. Detta kan leda till att stödets rekryteringseffekt minskar. Oron för den tunga återbetalningen kan få många att avstå från studier. Den sociala snedrekryteringen kan komma att öka.

I bilaga C beskriver vi studiestödets utformning i våra nordiska grannländer och de reformer som genomförts i Danmark och Finland för att minska problemen med den höga skuldsättningen. I Danmark och Finland har studiestödet reformerats genom en radikal höjning av bidraget. I Danmark var bidraget 1995 efter skatt ca. 44 000 svenska kronor och i Finland ca. 30 960 kronor för ett normalt läsår. I Sverige är studiebidraget endast ca. 17 650 kronor per år. I Norge ligger bidraget visserligen på ungefär samma nivå som i Sverige, men lånet är å andra sidan subventionerat genom räntefrihet under studietiden.

Mot bakgrund av de stora problem som dagens skuldsättning för med sig och med hänsyn till behovet av ett studiestöd som stöder utbyggnaden av högskoleutbildningen, anser vi att det är nödvändigt att i Sverige genomföra en omläggning av studiefinansieringssystemet i samma riktning som i Danmark och Finland. Det statsfinansiella läget medger inte att man går lika långt som i våra grannländer, men vi anser ändå att det är nödvändigt att åstadkomma en förbättring av studiebidraget även till högskolestuderande.

Vid våra överväganden om en lämplig storlek på bidraget har vi sökt en bidragsnivå som medverkar till att lånet även vid längre studier skall kunna återbetalas och att den årliga återbetalningsbördan inte blir så stor att den avskräcker ungdomar och vuxna från att börja studera. Med dessa utgångspunkter har vi funnit att bidragsandelen för högskolestuderande bör vara 40 procent av grundbeloppet.

Genom den förändring som vi föreslår ökar bidraget (med 1996 års basbelopp) från 1 962 till ca. 2 832 kr/mån. Bidraget per vecka blir 637 kronor och för ett läsår på 40 veckor 25 485 kronor.

En viktig princip för det nya studiestödet är att det skall vara neutralt i förhållande till olika utbildningar inom samma utbildningsnivå. Detta

medför att vi anser att all eftergymnasial utbildning skall ge samma bidragsandel. Det innebär en förändring gentemot nuläget, där vissa högskoleutbildningar ger rätt till svux.

Svux för yrkesteknisk högskolutbildning (YTH) har, med ett kort avbrott under 1994, funnits sedan vuxenstudiestödets tillkomst. Svux ges nu för studier på utbildningsprogram som leder fram till yrkesteknisk examen. För studier vid vissa lärarutbildningar fanns tidigare ett särskilt utbildningsarvode. Detta omvandlades 1993 till svux för studerande vid gymnasielärarutbildningar med inriktning mot industri och hantverk, handel och kontor samt vård. Sedan 1994 lämnas svux endast för specialpedagogutbildning. Dessutom kan svux från hösten 1995 beviljas för studier på vissa naturvetenskapligt/tekniska utbildningar till studerande som är äldre än 27 år (s.k. NT-svux).

Mot bakgrund av effekterna av att svux slopades för utbildning vid YTH år 1994 inser vi, att de förslag som vi lämnar kan komma att leda till rekryteringsproblem. Man bör då pröva möjligheterna att förbättra rekryteringen via andra åtgärder än studiestöd. Vad gäller specialpedagogutbildningen bör en studiefinansiering inom ramen för insatserna på fortbildningsområdet kunna övervägas. Även beträffande YTH bör ett ökat engagemang från arbetsgivarna eftersträvas när det gäller studiefinansieringen.

4.3 Tilläggslån

4.3.1 Inkomstrelaterat tilläggslån

Utredningen föreslår att det nya studiestödets grundbelopp i princip skall vara generellt och ges med samma totalbelopp till alla. Vi föreslår dessutom att studiestödet utöver detta generella belopp även skall bestå av ett tilläggsbelopp till vissa studerande. Om det statsfinansiella läget tillåter det kan hela eller en del av tilläggsbeloppet ges som bidrag. Detta är dock enligt vår mening inte möjligt i dagens ekonomiska läge. Vi föreslår därför att tilläggsbeloppet endast skall ges i form av studielån.

Utredningen har föreslagit ett grundbelopp av samma storlek som dagens studiemedel. Med 1996 års basbelopp betyder det ca. 7 000 kronor per månad. Det högsta totalbeloppet efter skatt i vuxenstudiestöden och utbildningsbidraget är ca. 8 500 kronor per månad. Genom de förändringar som vi föreslår kommer studiestödsbeloppet för många med låga inkomster att bli högre än dagens vuxenstudiestöd. Hälften av alla

med svux och en tredjedel av alla med svuxa får dock i dag ett totalbelopp som är högre än det grundbelopp som vi föreslår. Vi anser att det är angeläget att det nya studiestödet kan rekrytera även denna grupp till studier.

För att vuxna skall överväga att börja studera är det ofta av betydelse att de under studietiden kan leva på ungefär samma ekonomiska standard som före studierna. Studiestödet bör utformas så att det ger optimal rekryteringseffekt och bäst når de utbildningspolitiska målen. Vi anser att det är mest angeläget att rekrytera dem som har en kort utbildning. Tidigare i detta kapitel har vi angett de grupper som vi anser skall prioriteras. För att det nya studiestödet skall få en god rekryteringseffekt anser vi att det är nödvändigt att till de prioriterade grupperna förutom grundbeloppet även erbjuda ett tilläggslån som är relaterat till den tidigare inkomsten. Vi föreslår därför att ett inkomstrelaterat tilläggslån skall kunna lämnas till studerande som får studiebidrag med 80 eller 60 procent av grundbeloppet. Tilläggslån skall alltså kunna lämnas till studerande på grundskolenivå och till studerande i gymnasial vuxenutbildning och motsvarande utbildning som är 23 år eller äldre och som inte tidigare har treårig gymnasiekompetens.

Avsikten med tilläggslånet är att öka studiestödets rekryteringseffekt för vuxna i medelinkomstlägen. Vid prioriteringen mellan lån och bidrag för olika studerandegrupper gör vi bedömningen att tilläggslånet är ett angeläget men inte avskräckande komplement för personer i de högsta dagpenningklasserna.

Det inkomstrelaterade tilläggslånet är avsett för dem som med det studiestöd som vi föreslår får ett lägre disponibelt belopp (bidrag och lån) än vad man kan få i de högsta dagpenningklasserna i dagens svux och svuxa. Grundbeloppet i det nya studiestödet motsvarar en dagpenning från A-kassan på ca. 450 kronor per dag, vilket i sin tur motsvarar en inkomst på drygt 13 000 kronor per månad. Tilläggslånet skall kunna lämnas till studerande i de prioriterade grupperna som före studierna hade en högre inkomst än denna.

Vi föreslår att tilläggslånet skall ges upp till samma andel av den tidigare inkomsten som i socialförsäkringssystemet och i arbetslöshetsförsäkringen. Under 1996 är denna andel 75 procent. För A-kasseersättningen finns ett högsta belopp på 564 kronor per dag, motsvarande en månadsinkomst på ca. 16 500 kronor. Vi anser att gränsen på 16 500 kr/månad är väl avvägd och bör gälla som en övre gräns för den inkomst som tilläggslånet skall relateras till.

Genom den utformning av tilläggslånet som vi föreslår kommer totalbeloppet – inklusive tilläggslånet – att ligga på samma nivå som i dagens vuxenstudiestöd och utbildningsbidrag för de grupper som är

berättigade till tilläggslånet. Tilläggslånet bör kunna lämnas även till den som inte tillhör en arbetslöshetskassa. Tilläggslån kommer sålunda att lämnas med ca. 325 kronor per månad till den som har en tidigare månadsinkomst på 14 000 kronor, med ca. 800 kronor till den vars månadsinkomst varit 15 000 kronor och med ca. 1 500 kronor per månad till den vars månadsinkomst legat över 16 500 kronor.

Närmare regler för utformningen av tilläggslånet bör utformas av regeringen eller CSN. Det är angeläget att reglerna för inkomstanknytningen utformas på ett sätt som gör det enkelt för den som söker tilläggslån att lämna uppgift om sin tidigare inkomst, men även så att det är möjligt att kontrollera de uppgifter som den sökande lämnar. Det kan vara lämpligt att beräkna den tidigare inkomsten på samma sätt som i arbetslöshetsförsäkringen.

4.3.2 Tilläggslån för merkostnader

I dagens studiemedelssystem kan extra studiemedel i form av studielån lämnas om det finns särskilda skäl. Närmare bestämmelser utformas av CSN. Under budgetåret 1994/95 utbetalades 97 Mkr i extra studiemedel till drygt 12 000 studerande vid svensk läroanstalt.

Knappt en tredjedel av dem som får extra studiemedel får lån för undervisningsavgifter, dvs. terminsavgifter eller andra avgifter som betalas för undervisningen vid läroanstalten. Likaså knappt en tredjel får lån för reskostnader. En studerande som inte bor på studieorten kan få låna högst ca. 2 000 kronor per månad om reskostnaden är högre än ca. 550 kronor per månad. Cirka 15 procent av dem som får extra studiemedel får lån för kostnader för en studie- eller praktikresa med högst ca. 5 500 kronor per halvår. Cirka 15 procent lånar för reskostnader vid studier i utlandet. Man studerar då vid en svensk läroanstalt som förlagt en del av utbildningen utomlands. Knappt 10 procent av dem som får extra studiemedel lånar för dubbel bosättning. Lån kan beviljas med högst ca. 2 000 kronor per månad till studerande med barn om barnet inte kan följa med till studieorten.

Vi anser att det är motiverat att i ett nytt studiestödssystem ge tilläggslån för merkostnader i stort sett enligt samma grunder som gäller för dagens extra studiemedel. Vi föreslår dock förändringar på några punkter. Det gäller beträffande lån för undervisningsavgifter vid utlandsstudier. Denna fråga behandlas i kap. 6, där vi också berör de andra former av extra studielån som kan lämnas till utlandsstuderande. Vi föreslår dessutom en förändring vad gäller lån för inköp av musikinstrument.

Extra studiemedel kan i dag beviljas för inköp av nödvändigt musikinstrument till högskolestuderande på musikerlinjen, på musiklärarlinjens instrumental- och ensemblevariant eller på motsvarande utbildningsprogram. Exempelvis kan lån för inköp av en violin lämnas med högst 40 000 kronor för studerande på musikerlinjen och med högst 20 000 kronor på musiklärarlinjen. En studerande på musikerlinjen kan få låna upp till 100 000 kronor för att köpa en harpa. Under budgetåret 1993/94 utbetalades extra studiemedel för inköp av musikinstrument till ca. 100 studerande. Det genomsnittliga lånebeloppet var drygt 20 000 kronor. Lån för detta ändamål kan för vissa studerande innebära en så betydande ökning av skuldsättningen att sannolikheten för att lånet skall återbetalas minskar påtagligt.

Musikinstrument är den enda form av studieutrustning som ger rätt till extra studiemedel. Detta har kritiserats från många håll. Under åren har ett antal ansökningar och framställningar om extra studiemedel för studieutrustning lämnats till CSN och till regeringen. På senare år har önskemålen om extra lån framför allt gällt inköp av datorer.

Vår uppfattning är att tilläggslån endast skall lämnas för merkostnader under studietiden som är direkt förknippade med studierna. Den utrustning som varit aktuell i framställningarna om extra studiemedel kan användas även i yrkesverksamheten efter studietiden. Detta gäller i särskilt hög grad för musikinstrument. Vi föreslår att tilläggslån inte skall lämnas för inköp av musikinstrument eller annan studieutrustning.

Det är självfallet angeläget att musikstuderande kan finansiera inköp av de instrument de behöver för utbildningen. Inom vissa andra områden har frågan om finansiering av studieutrustning lösts genom samarbete mellan utbildningsanordnare, leverantör och bank. Högskoleverket bör ta initiativ till att ett sådant samarbete kommer till stånd även vad gäller musikinstrument. I den mån ett statligt ekonomiskt engagemang bedöms önskvärt av kulturpolitiska skäl bör frågan lösas i sådant sammanhang.

4.4 Studiestöd för deltidsstudier

4.4.1 Dagens regler och omfattning

En studerande har rätt till studiemedel och vuxenstudiestöd såväl vid heltids- som vid deltidsstudier. För studier utomlands beviljas dock studiemedel endast för heltidsstudier. Studiestöd till en deltidsstuderande lämnas om han eller hon bedriver studierna på minst halvtid. Studiestödet beviljas då med hälften av det belopp som gäller för heltidsstudier.

Från den 1 januari 1996 kan studerande på komvux även få studiemedel och vuxenstudiestöd vid en studieomfattning på 75 och 90 procent av heltid.

För att ha rätt till heltidsstudiemedel under en termin på 4,5 månader måste en högskolestuderande avse att läsa minst 20 poäng. Skall studenten läsa 10-19 poäng blir det fråga om deltidsstöd. Vid folkhögskola skall en kurs för heltidsstuderande omfatta minst 20 timmar à 60 minuter per vecka. I komvux bedöms studiernas omfattning efter ett särskilt poängsystem. För deltidsstudiestöd krävs minst 10 och för heltidsstudiestöd minst 20 studiestödspoäng per månad.

Utredningen föreslår inga förändringar av principerna för att bestämma studiernas omfattning.

Möjligheten att få deltidsstudiemedel infördes år 1971. Deltidsstudiestödet har alltid varit av liten omfattning. Läsåret 1994/95 studerade fyra procent av alla studiemedelstagare, dvs. ca 10 000 personer, på deltid. Andelen deltidsstuderande på gymnasial nivå är klart större än på högskolenivå. Läsåret 1994/95 hade 8,5 procent av alla stödtagare på gymnasial nivå deltidsstudiemedel, jämfört med 3 procent i högskolan.

På gymnasienivån är det främst inom komvux som man studerar på deltid. Höstterminen 1994 hade 16 procent av alla studiemedelstagare inom komvux deltidsstudiemedel. På folkhögskola och gymnasieskola var det mindre än 1 procent. I högskolan förekommer deltidsstudiemedel främst för fristående kurser. Höstterminen 1992 läste 11 procent av dem som fick studiemedel för fristående kurser på deltid. Motsvarande andel på linjer var 1 procent.

Deltidsstudiemedel är särskilt vanligt bland kvinnor. Ca. 55 procent av studiemedelstagarna i högskolan är kvinnor. Bland de deltidsstuderande är andelen kvinnor ca. 70 procent. En anmärkningsvärt hög andel deltidsstuderande utnyttjar inte lånemöjligheten. Höstterminen 1993 var det exempelvis 40 procent av alla med studiemedel för deltidsstudier som endast tog ut bidraget, jämfört med 23 procent för heltidsstuderande.

Åtta procent av alla studerande med svux och svuxa hade deltidsstudiestöd under 1994/95. Merparten av vuxenstudiestödstagarna studerar vid komvux.

4.4.2 Överväganden och förslag

I de senaste årens debatt om studiestödet har förekommit förslag om att avskaffa rätten till studiestöd för deltidsstudier. Motivet för detta har främst varit att deltidsstudier bör kunna finansieras med inkomst från

deltidsarbete. Även statsfinansiella skäl har framförts. Den statliga studiefinansieringen bör förbehållas dem som bedriver längre heltidsstudier.

Utredningen anser att möjligheten att få deltidsstudiestöd skall finnas kvar och även utökas i viss mån. Det nya studiestödet skall i princip ges för all utbildning i det reguljära utbildningsväsendet och flexibelt anpassas till olika utbildningsformer. Det är angeläget att studiestödet stöder strävandena att utforma utbildningsväsendet så att det även ger möjlighet att tillgodose bl.a. önskemål om vidareutbildning, som ofta bedrivs med en lägre studietakt och jämsides med förvärvsarbete. Inte minst vid den förestående satsningen på ett nationellt kunskapslyft är det angeläget att det finns möjlighet för den som så önskar att med studiestöd även studera i en långsammare takt än på heltid. Ett annat argument för att behålla deltidsstudiestöd är den ökade satsningen på distansstudier. Ett avskaffande av rätten till deltidsstudiestöd skulle som vi sett främst drabba kvinnor, av vilka många av olika skäl inte har möjlighet att studera på heltid.

Som nämnts kan studerande vid komvux från den 1 januari 1996 få studiemedel och vuxenstudiestöd vid studier på minst 75 procent av heltid. Bakgrunden till förändringen är de problem som konstaterats inom komvux, där många studerande för att komma upp till fullt studiestöd tvingats utöka sitt studieprogram med kurser som man egentligen inte behöver.

Reglerna för det nya studiestödet bör så långt möjligt var desamma för olika skolformer. Även om deltidsstudier är vanligast vid komvux ser vi inga skäl att särbehandla komvux. Den kursutformning som tidigare var utmärkande för komvux dominerar nu även i högskolan och har införts i gymnasieskolan. Förutom kurser på helfart och halvfart förekommer även kurser på trekvartsfart. Detta gäller även för folkhögskolan.

Utredningen föreslår att det nya studiestödet skall kunna beviljas för studier på minst trekvartsfart och på minst halvtid. Däremot anser vi inte att det finns anledning att behålla regeln om att studiestödet kan beviljas för studier på 90 procent av heltid vid komvux.

I avsnitt 4.2.1 har vi föreslagit att studiestödet skall beviljas med 4,39 procent av basbeloppet per vecka vid heltidsstudier. Vi föreslår att studiestöd vid studier på minst 75 procent av heltid skall beviljas med 3,29 procent av basbeloppet och vid studier på minst halvtid med 2,20 procent av basbeloppet för varje vecka som den studerande har rätt till studiemedel.

I dag beviljas studiemedel och vuxenstudiestöd inte för korrespondensstudier såvida det inte finns särskilda skäl. Denna bestämmelse kom

till 1982 sedan det visat sig att många studerande vid statens skola för vuxna anmälde sig till studier vid statlig vuxenutbildning och fick studiestöd utan att sedan bedriva aktiva studier. Det är naturligtvis viktigt att en studerande verkligen bedriver de studier som studiestöd beviljas för och att detta kan kontrolleras. Tillförlitliga rutiner för detta bör dock kunna utarbetas av CSN i samarbete med utbildningsanordnarna. Vi föreslår därför att denna begränsning skall tas bort i det nya studiestödet. Frågan om studieaktivitetskontroll vid distansstudier bör även behandlas av Utredningen om distansstudier (Dir 1995:69).

4.5 Inkomstprövning i studiestödssystemet

4.5.1 Nuvarande regler

Studiemedel

När studiemedelssystemet infördes i Sverige skiljde det sig i många avseenden från studiestöd i andra länder, bl.a. genom att stödets storlek inte alls påverkades av föräldrarnas inkomst och förmögenhet. Reducering av stödet skulle ske enbart mot den studerandes egna inkomst och förmögenhet och, i förekommande fall, mot makes inkomst och förmögenhet. Den som hade egna ekonomiska resurser över en viss nivå skulle alltså i första hand använda dessa. Motivet var att statligt stöd skulle vara tillgängligt enbart för dem som hade behov av det. Reglerna om hänsynstagandet till makes inkomst och förmögenhet liberaliserades vartefter och slopades helt år 1980.

Vid reformen år 1989 togs prövningen mot egen förmögenhet bort. En skärpning som kom samtidigt var att reduceringen p.g.a egen inkomst skulle ske i första hand mot bidragsdelen och därefter mot lånedelen. Det blev emellertid en kraftig kritik mot detta. Många studerande som hade inkomster över fribeloppet, t.ex. genom arbete under sommaren, ansåg sig arbeta gratis eftersom bidraget reducerades. Detta gjorde att riksdagen redan våren 1990 beslutade om en återgång till de regler som gällde före 1989, nämligen en proportionell reducering av bidrag och lån. Riksdagen beslutade också om en höjning av fribeloppet från 120 till 150 procent av basbeloppet vid nio månaders studier (bet. 1989/90:SfU14).

Med inkomst avses sammanräknad inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt taxeringen till statlig inkomstskatt. Det innebär

att inkomst i form av t.ex. räntor, sjukpenning och pension påverkar studiemedlen på samma sätt som inkomst av förvärvsarbete.

Studiemedlen minskas om inkomsten överstiger det s.k. fribeloppet under ett kalenderhalvår. Fribeloppet varierar beroende på den tid som studierna pågår. För den som studerar bara någon månad är fribeloppet högre än för den som läser en hel termin under kalenderhalvåret. För en deltidsstuderande som oftast förvärvsarbetar vid sidan av studierna är också gränserna högre. Slutligen är fribeloppet högre för höstterminen än för vårterminen p.g.a. att större delen av sommarinkomsterna antas falla på andra kalenderhalvåret. Fribeloppen är knutna till basbeloppet.

Tabell 4.2 Fribelopp år 1996 vid heltidsstudier, kr
(Basbelopp 36 200 kr)

Studietid	Vårtermin 1.1 - 30.6	Höstterminin 1.7 - 31.12
1 månad[1)]	56 100	56 100
4,5 månader[2)]	23 350	30 770

1) 155 procent av basbeloppet per kalenderhalvår
2) 65 procent av basbeloppet under 1:a halvåret och 85 procent av basbeloppet under 2:a halvåret.

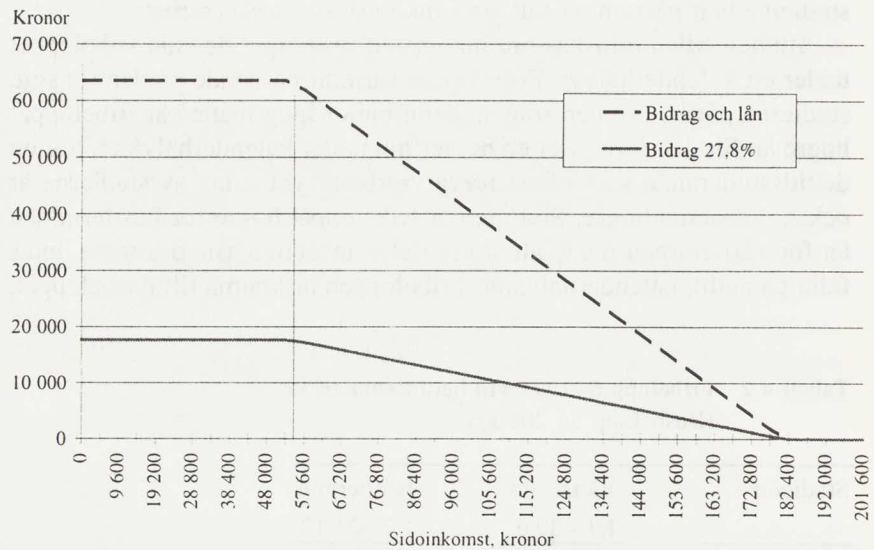
Tabell 4.3 Fribelopp år 1996 vid deltidsstudier, kr
(Basbelopp 36 200 kr)

Studietid	Vår- eller höstterminin (kalenderhalvår)
1 månad[1)]	65 160
4 månader[2)]	54 300
5 månader[3)]	50 680

1) 180 procent av basbeloppet per kalenderhalvår
2) 150 procent av basbeloppet per kalenderhalvår
3) 140 procent av basbeloppet per kalenderhalvår

För den som har inkomst över fribeloppet reduceras studiemedlen med 50 procent av överskjutande inkomst. För en heltidsstuderande har rätten till studiemedel upphört när årsinkomsten uppgår till ca. 180 000 kr, vilket schematiskt framgår av följande figur.

Figur 4.1 Reducering av studiemedel vid heltidsstudier.



För de studerande som har fri kost och/eller fria läromedel (berör främst äldre studerande i gymnasieskolan) sker en ytterligare reducering med schablonbelopp.

Reducering av studiemedel görs på grundval av uppgifter i ansökan om inkomst under de ett eller två kalenderhalvår som ansökan kan avse. CSN har tillstånd att samköra lämnade uppgifter i ansökan mot inkomstuppgifter hos Riksskatteverket för aktuell period. Sådana samkörningar resulterar i ett antal utredningar. Vid större avvikelser sker återkrav av för mycket utbetalt stöd.

Vuxenstudiestöd

Särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) fungerar inom vissa gränser enligt den s.k. inkomstbortfallsprincipen. För personer som är arbetslöshetsförsäkrade varierar stödets storlek efter inkomsten före studierna. För övriga fastställs en miniminivå. Till följd av knytningen till inkomstbortfallsprincipen har några regler om reducering av stödet på grund av den studerandes sidoinkomst aldrig införts. Däremot reduceras stödet om den studerande har pension, livränta eller annan liknande ersättning enligt samma principer som gäller för utbildningsbidrag. Så sker också om den studerande har bibehållen lön från arbetsgivaren under utbildningen. Oftast förloras hela stödet i sådana fall.

Sökandens ekonomiska förhållanden kan däremot beaktas vid urvalsprövningen (dvs. bedömningen av vilka sökande som bäst behöver stödet; tillämpas dock enbart i svux-systemet). Om inkomsten vid sidan av studierna inte är hög brukar den inte påverka bedömningen. Visar det sig att en person som beviljats stöd har omfattande sidoinkomster kan CSN i princip ompröva själva rätten till stöd, men det händer sällan. Det förutsätter att den studerande själv anmäler ändrade förhållanden eller att detta kommer fram på annat sätt. Det är troligt att flertalet som har svux har inkomster åtminstone under sommaren. Arbetslösa som har svuxa erhåller normalt arbetslöshetsersättning under eventuellt studieuppehåll.

4.5.2 Kan inkomstprövningen slopas?

Inkomstprövningen i studiemedelssystemet har varit en återkommande debattfråga. Krav har ställts på höjningar av fribeloppet, alternativt att prövningen skall slopas helt. En del studentkårer har framhållit att de studerande själva bör få avgöra hur mycket de kan arbeta utan att studierna blir lidande. Någon starkare kritik har emellertid inte framförts de senaste åren, kanske delvis beroende på att möjligheterna till arbete inte har varit lika goda som tidigare. Ett annat önskemål är att sommarinkomster inte skall räknas in i fribeloppet.

Från vissa utgångspunkter kan ett slopande eller en liberaliseríng av prövningen mot egen inkomst anses vara en rimlig åtgärd. Det kan t.ex. hävdas att ett generellt verkande studiestöd inte bör innehålla begränsningar beroende av den enskildes ekonomiska förhållanden. Vidare består studiemedlen till stor del av lån. Det borde då vara möjligt för de studerande att genom eget arbete begränsa sin skuldsättning. Kontakter med arbetslivet under studietiden är självfallet också av värde. En annan aspekt är den administrativa. Reglerna för inkomstprövningen är komplicerade och kräver resurser för handläggning och efterkontroller.

Enligt vår mening bör prövningen mot inkomst behållas. Tilldelningen av studiestöd bygger på den förutsättningen att effektiva studier bedrivs. Ekonomiprövningen har i det avseendet en viktig preventiv funktion genom att de studerande vet att de inte kan ta på sig alltför mycket arbete jämsides med studierna om de vill erhålla ograverade studiemedel. Ett annat motiv som ligger bakom de nuvarande reglerna, och som fortfarande har relevans, är att den som har betydande sidoinkomster inte har samma behov av studiestöd som den som har lägre eller inga sidoinkomster. Möjligheterna till förvärvsarbete varierar

dessutom beroende på tidigare utbildning, utbildningsinriktning, studieort, den enskildes studiekapacitet etc.

Det viktigaste argumentet mot ett avskaffande av inkomstprövningen är emellertid kostnadsaspekten. Skattningar som gjorts visar att ett slopande av prövningen kan innebära ökade bidragsutbetalningar på ca. 500 miljoner kr enbart i studiemedelssystemet med nuvarande bidragsnivå. Alla som nu har studiemedel och inkomster över fribeloppet skulle få fullt studiestöd och förbättringen skulle bli större ju högre inkomsten är. Dessutom skulle en ytterligare grupp studerande bli berättigade till stöd. Särskilt gäller det gruppen deltidsstuderande. Det är ett stort antal deltidsstuderande, främst i högskolan och i komvux, som inte söker studiemedel p.g.a. att studierna bedrivs vid sidan av ett ordinarie arbete. Många av dem har säkerligen goda inkomster. Om den höjning av bidragsnivåerna som utredningen föreslår skulle kombineras med slopad inkomstprövning ökar givetvis kostnaderna ytterligare Vidare får man då också räkna med att en del studerande ökar sin studieomfattning så att halvtidsgränsen för rätt till studiestöd nås. Beräkningar som utredningen gjort visar på kostnadsökning i storleksordningen en miljard kr per år.

Som redan beskrivits innehåller det nuvarande vuxenstudiestödet inga regler om reducering av stöd på grund av biinkomster. Motivet för det har i princip varit att stödens storlek (bidraget) varierat efter tidigare inkomst inom vissa gränser samt att de varit beskattade. Genom den tidigare progressiva beskattningen reducerades sidoinkomsterna i högre utsträckning vid stigande inkomster. Efter skattereformen verkar beskattningen ungefär lika för alla inkomster under den s.k. brytpunkten. Frågan om inkomstprövning av studiestödet bör därför inte vara beroende av om det rör sig om beskattade eller obeskattade bidrag.

Vi anser att det samordnade studiestödet bör i likhet med det nuvarande studiemedelssystemet innehålla regler om reducering av stödet för dem som har sidoinkomster över en viss nivå. De förslag och beräkningar som görs i det följande avser inkomstprövning i ett system med obeskattade bidrag.

4.5.3 Inkomstprövning i ett samordnat system

Inkomstprövningen påverkas i första hand av reglerna för fribeloppets storlek, reduceringsordning och reduceringstakt. Även bestämmelsen att prövning skall ske mot inkomst för varje kalenderhalvår har betydelse för en stor grupp studerande.

Reduceringsordning

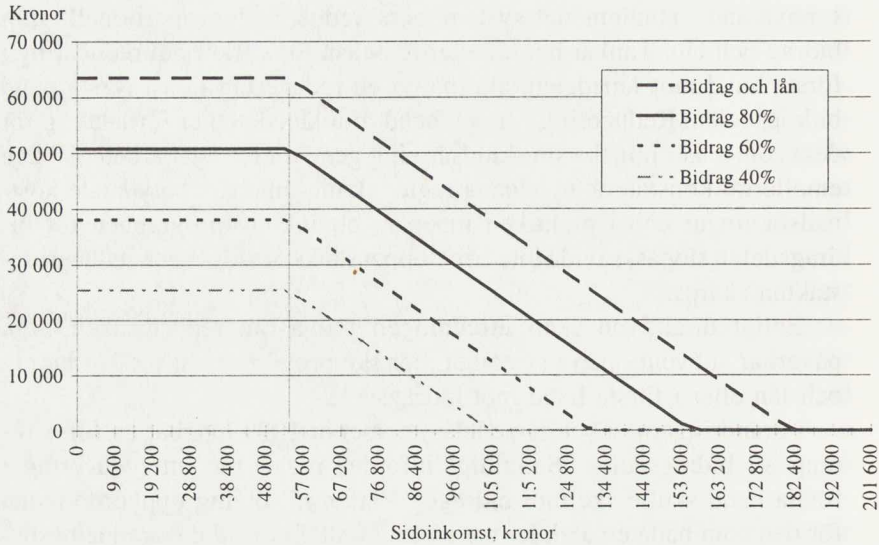
I nuvarande studiemedelssystem görs reducering proportionellt mot bidrag och lån. Tankar har emellertid också förts fram om reducering i första hand mot lånedelen, alternativt en reducering mot i första hand bidragsdelen. Reducering i första hand mot lånedelen är fördelaktig för dem som söker minska sin skuldsättning genom t.ex. eget arbete. Vi kan emellertid konstatera att sådana regler skulle innebära betydande kostnadsökningar och i praktiken innebära att inkomstprövningen för bidragsdelen slopas, såvida inte fribeloppet sänks drastiskt och reduceringstakten skärps.

Enligt direktiven skall utredningen pröva om reduceringen, som påverkar subventionen i systemet, bör ske proportionellt mellan bidrag och lån eller i första hand mot bidragsdelen.

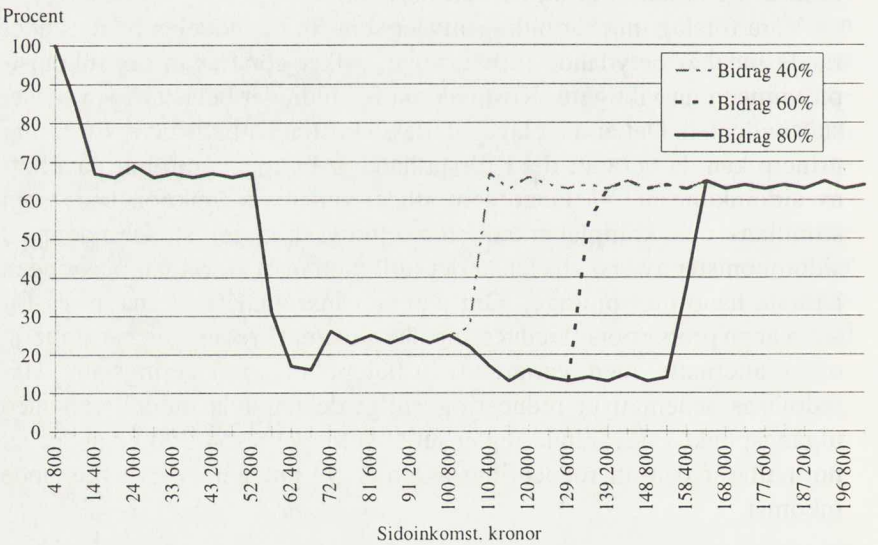
Förändringarna i studiemedelssystemet år 1989 innebar en förstärkning av bidragsdelen. Samtidigt infördes regler om att reducering i första hand skulle ske mot bidraget. Rätten till bidrag upphörde redan för den som hade en årsinkomst på ca. 60 000 kr (vid dåvarande basbelopp). Vid denna nivå fortsatte sedan minskningen av lånet, som upphörde när inkomsten uppgick till ca. 120 000 kr. Som redan nämnts gjordes emellertid en återgång till tidigare regler med proportionell reducering redan efter ett och ett halvt år.

Våra förslag innebär bidragsnivåer som för huvuddelen av de studerande innebär betydande förbättringar, vilket gör frågan om inkomstprövningen än viktigare. Kostnaderna för bidraget belastar i sin helhet statsbudgeten. Det är angeläget att dessa kostnader hålls nere. En rimlig princip kan då vara att det i första hand är bidraget som bör påverkas av sidoinkomster. Så länge som stödet fyller sin funktion både som stimulans och kompletterande försörjningskälla för studerande med sidoinkomster av viss storlek är det fullt motiverat att rikta minskningen i första hand mot bidraget. Om däremot marignaleffekterna anses för stora är en proportionell reducering lämpligare. Utredningen har studerat olika alternativ med varierande fribelopp och reduceringstakt. Här redovisas schematiskt reducering enligt de nämnda modellerna med utgångspunkt i nuvarande regler att fribeloppet är 54 300 kr under ett normalläsår och att reduceringstakten är 50 procent av överskjutande inkomst.

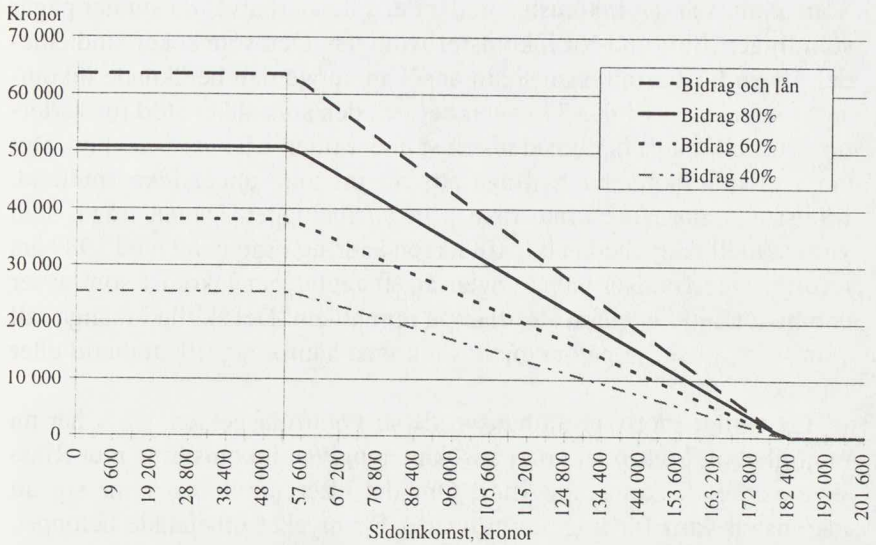
Figur 4.2a Reducering av studiestöd i första hand mot bidrag, heltidsstudier nio månader.



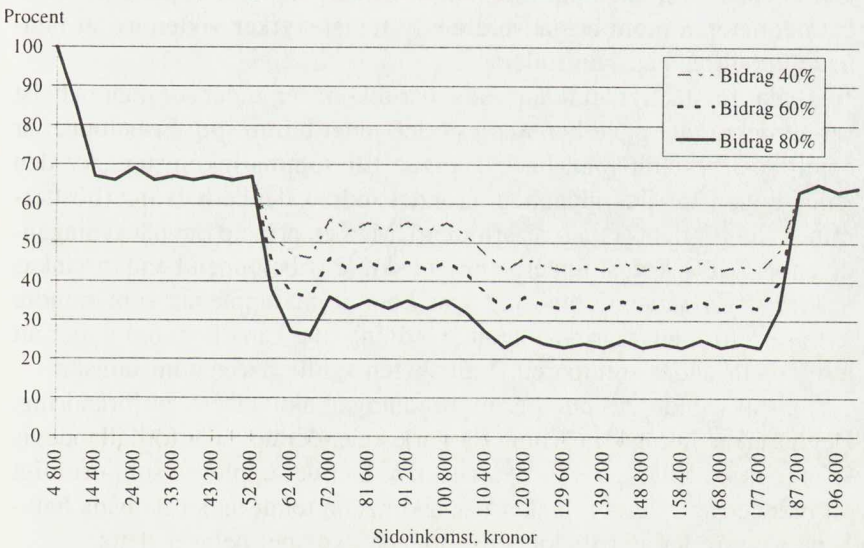
Figur 4.2b Nettobehållning av inkomstökning vid reducering i första hand mot bidrag, heltidsstudier nio månader.



Figur 4.3a Reducering av studiestöd proportionellt mot bidrag och lån, heltidsstudier nio månader.



Figur 4.3b Nettobehållning av inkomstökning vid reducering proportionellt mot bidrag och lån, heltidsstudier nio månader.



I figurerna 4.2b och 4.3b visas de samlade effekterna av skatt och reducering av bidrag vid inkomstökning. Vid en reducering i första hand mot bidraget är marginaleffekten stor så snart inkomsten överstiger fribeloppet (figur 4.2b). Enligt vår uppfattning bör därför nuvarande reduceringsordning proportionellt mot bidrag och lån behållas.

Tidsperiod för inkomstprövning

Som nämnts är det inkomsten under det kalenderhalvår då studier pågår som ligger till grund för inkomstprövningen. Den som söker studiemedel för en hösttermin skall i sin ansökan uppge den beräknade inkomsten under tiden 1 juli - 31 december och den som söker stöd för vårterminen skall uppge beräknad inkomst under tiden 1 januari - 30 juni. Det har i olika sammanhang ifrågasatts att inkomst under icke studietid, främst sommarmånaderna, räknas in i fribeloppet. Denna fråga, som varit aktuell länge, ledde inte till någon ändring i samband med 1989 års reform. Den främsta anledningen är att regler om inkomst som avser enbart studietid är svåra att tillämpa i praktiken. Det skulle i många fall vara svårt att skilja på om en viss inkomst hänför sig till studietid eller ferietid.

Ett viktigt motiv att ta hänsyn till är kontrollaspekten. CSN har nu möjlighet att kontrollera de i ansökan uppgivna inkomsterna mot Riksskatteverkets inkomstuppgifter. Om det efter utredning visar sig att inkomsten varit för hög återkrävs det för mycket utbetalade beloppet. Efterhandskontrollen är ganska väl känd bland de studerande, vilket har haft betydelse för efterlevnaden av reglerna. Kontrollen i denna form kan knappast fortsätta om inte alla inkomster under året skall tas med. Erfarenheterna inom bostadsbidragssystemet styrker vikten av att lämnade uppgifter kan kontrolleras.

Det är förståeligt att många som har inkomster under sommaren helst ser att dessa inte påverkar studiestödet under terminstid. Fribeloppet är emellertid bestämt med hänsyn tagen till sommarinkomster. Av den anledningen är fribeloppet högre för det andra kalenderhalvåret (höstterminen) än för det första (vårterminen). Med en princip om hänsyntagande enbart till inkomst under studietid skulle fribeloppen behöva sänkas avsevärt. En sådan förändring kan komma att upplevas som mindre gynnsam för dem som av någon anledning inte kan eller som väljer att inte arbeta under sommaren. Valfriheten skulle härigenom minska.

I ett avseende vill emellertid utredningen aktualisera en förändring. Reglerna om inkomstprövning för varje kalenderhalvår är förhållandevis krångliga att tillämpa. För den enskilde kan det upplevas som orimligt att reducering i vissa fall sker när inkomsten totalt under de båda halvåren är lägre än årsfribeloppet. Följande exempel belyser detta.

	1:a kalender-halvår	2:a kalender-halvår	Kalender-halvår 1 + 2	Kalenderår
Inkomst	10 000	40 000	50 000	50 000
Fribelopp	23 350	30 770	54 300	54 300
Bidrag	8 829	7 546	16 375	17 658
Lån	22 937	19 604	42 541	45 874
Totalt	31 766	27 150	58 916	63 532

Den här visade effekten har utsatts för kritik. Vid utredningar som CSN gör efter inkomstkontroll mot skattebanden måste bl.a. klarläggas hur inkomsten fördelar sig på halvåren. Den studerande vet ibland inte om en inkomst under sommaren avser juni eller juli månad.

Utredningen anser att inkomstprövningen bör vara oberoende av under vilken tid av året som inkomsten intjänats. Vi föreslår därför att prövning görs mot inkomsten under hela året för den som studerar under båda kalenderhalvåren. Därmed skulle de nämnda olägenheterna upphöra. En klarare överensstämmelse mellan inkomstbegreppet i studiestödet och i skattelagstiftningen skulle nås liksom även lättnader i administrationen.

För den som söker studiestöd för ett normalt läsår (hösttermin och vårtermin) eller för en termin i taget sker prövningen på samma sätt som idag på grundval av inkomstuppgifter för varje kalenderhalvår. Beviljas studiestöd för en hösttermin och sökanden har erhållit studiestöd även under närmast föregående vårtermin kommer ekonomiprövningen att basera sig på hela årets inkomst. Det är i princip samma teknik som nu används för justering av studiestödsbeloppet vid inkomstförändringar under löpande termin.

Den föreslagna förändringen medför att beloppen i studiestöd kommer att öka för en grupp studerande med påföljd att statens kostnader ökar i motsvarande grad. De helårsstuderande får lika eller högre belopp än med nuvarande regler. Ökningen blir störst för dem som har en hög inkomst det ena halvåret och en låg inkomst under det andra halvåret.

Vi kommer i det följande att föreslå att studiestödet avtrappas något snabbare än för närvarande för den som har inkomst över fribeloppet. Den kostnadsminskning som uppstår genom den förändringen beräknas täcka de ökade kostnaderna för övergång till helårsprövning.

Fribelopp och reduceringstakt för heltidsstuderande

Som nämnts är fribeloppet i studiemedlen f.n. ca. 54 000 kr för ett niomånaders läsår. Denna gräns tillåter heltidsarbete under årets övriga tre månader och normalt även en del extraarbete under terminstid. Den som tjänar upp till fribeloppet och har fulla studiemedel får under ett år en ekonomi som motsvarar en årsinkomst på ca. 147 000 kr brutto, dvs. en månadsinkomst på drygt 12 000 kr.

I ett nytt samordnat system kommer gruppen vuxenstuderande att utgöra en stor andel av totala antalet studerande. Mot den bakgrunden och med tanke på de krav om liberalisering som framförts av olika studerandegrupper har utredningen övervägt att föreslå en höjd fribeloppsgräns. Vid den prioritering som gjorts mellan olika förändringsbehov har vi dock stannat för att inte föreslå någon ändring av nivån för ett normalläsår. Fribelopp vid korttidsstudier m.m. behandlas längre fram i detta avsnitt.

Enligt nuvarande regler reduceras studiemedlen med 50 procent av inkomst som överstiger basbeloppet. Bidraget är lika för alla. Avtrappningsreglerna slår därför i princip också lika. Som framgått av figur 4.1 upphör rätten till stöd när inkomsten under ett år uppgår till ca. 180 000 kr. Vid ett införande av tre olika bidragsnivåer är det enligt vår mening rimligt att avtrappningen sker med 60 procent av överskjutande inkomst. Med denna något snabbare reduceringstakt kommer rätten till studiemedel att upphöra för den som har enårsinkomst på ca. 155 000 kr. Exempel på de beloppsmässiga förändringarna av vårt förslag i förhållande till nuvarande regler framgår av nedanstående tabell. En utförligare redovisning finns i bilaga F 3..

Tabell 4.4 Reducering av studiestöd - heltidsstudier nio månader

Studiemedel	Inkomst, kronor		
	54 300 (fribelopp)	75 000	120 000
Nuvarande regler			
(reduktion 50 procent)			
- bidrag	17 658	14 781	8 528
- lån	45 873	38 400	22 153
Bidrag 40 procent			
(reduktion 60 procent)			
- bidrag	25 412	20 444	9 644
- lån	38 119	30 667	14 467
Bidrag 60 procent			
(reduktion 60 procent)			
- bidrag	38 119	30 667	14 467
- lån	25 412	20 444	9 644
Bidrag 80 procent			
(reduktion 60 procent)			
- bidrag	50 825	40 889	19 289
- lån	12 706	10 222	4 822

Fribelopp vid korttidsstudier

För närvarande gäller, som nämnts inledningsvis, olika fribelopp beroende på studietidens längd under ett kalenderhalvår. Ju kortare studietid, dess högre inkomst är tillåten innan studiestödet reduceras. Totalt finns i studiestödslagen 23 olika fribelopp.

Vi har i det föregående föreslagit att studiestödets storlek skall uttryckas i ett belopp per vecka. Det är lämpligt att också fribeloppets storlek anpassas till det antal veckor som utbildningen omfattar under respektive kalenderhalvår. Bestämmelserna kan utformas utifrån följande principer: Nuvarande fribelopp utgör 150 procent av basbeloppet för ett 40 veckors läsår. Fördelat på två halvår, 20 veckor, utgör då fribeloppet 75 procent av basbeloppet. Värdet per vecka utgör 3,75 procent av basbeloppet.

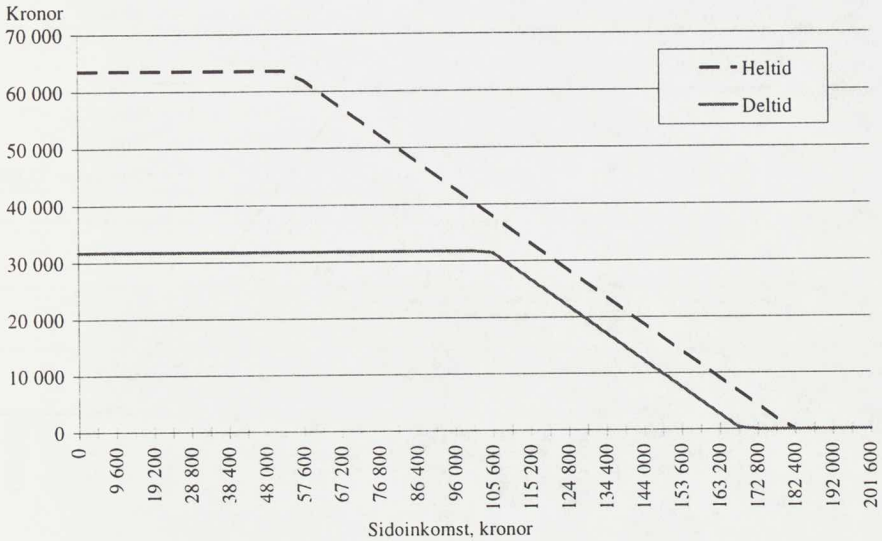
Vi föreslår att fribeloppets andel av basbeloppet under kalenderhalvåret ökar eller minskar med 3,75 procent beroende av utbildningsveckornas antal i förhållande till standardtiden 20 veckor. Tabell finns i bilaga F 4. För den som studerar under ett helt kalenderår blir fribeloppet summan av fribeloppen under respektive kalenderhalvår. Något behov av olika fribelopp för höst- respektive vårhalvår finns inte, eftersom fribeloppen knyter an till utbildningstiden under respektive halvår. I allmänhet är höstterminen kortare än vårterminen, vilket medför ett högre fribelopp för höstterminen. Undantag utgör universitet och högskolor där höstterminen om 20 poäng (veckor) pågår till den 19 januari påföljande år. Högskolans 40-veckors år behöver därför - när det gäller fribeloppet - uppdelas efter antalet faktiska studieveckor under respektive kalenderhalvår. Rimligt är att 18 veckor anses falla på hösthalvåret och 22 veckor på vårhalvåret. De nuvarande reglerna har motsvarande innebörd.

Fribeloppsnivå och reduceringstakt för deltidsstuderande

Under ett niomånaders läsår är fribeloppet för en deltidsstuderande ca. 105 000 kr. För studerande i komvux som har en studieomfattning på 75 procent av heltid gäller ett av CSN fastställt fribelopp på ca. 78 000 kr vid ett läsår om nio månader. Avtrappningen är densamma som vid heltidsstudier, nämligen 50 procent av inkomst som överstiger fribeloppet. Att fribeloppet är högre för deltidsstuderande motiveras av att inkomst som avser icke-studietid i princip inte skall behöva påverka studiestödet.

Beloppet vid deltidsstudier skall i princip vara hälften av ett heltidsstudiestöd genom bestämmelsen att studiestödsbeloppet för 30 dagars deltidsstudier är lika stort som för 15 dagars heltidstudier. Denna princip fungerar så länge som sidoinkomsten är lägre än 54 300 kr (fribeloppet vid heltidsstudier). När sidoinkomsten ligger mellan 54 000 kr och 150 000 kr blir däremot beloppet för deltidsstuderande högre än hälften av heltidsbeloppet. Som högst (när sidoinkomsten är 105 000 kr) utgör beloppet för deltid 83 procent av heltidsbeloppet. Detta illustreras i följande figur.

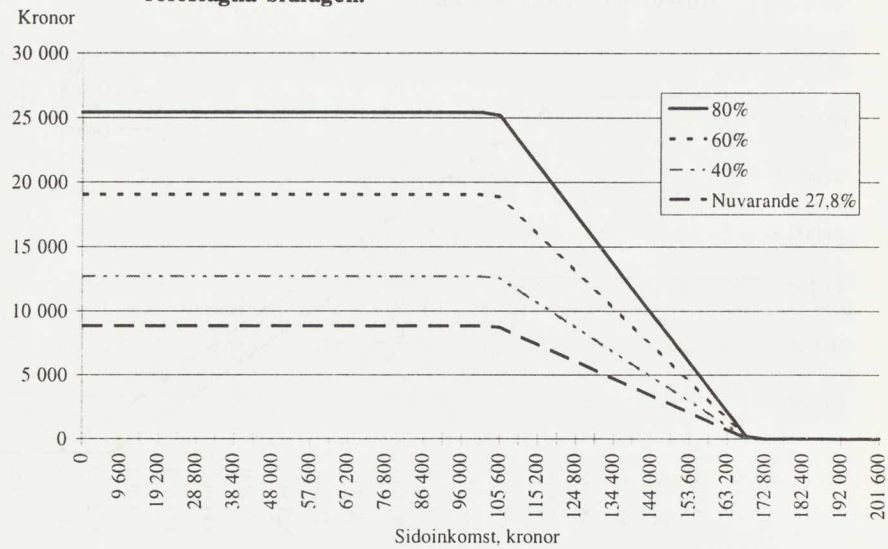
Figur 4.4 Reducering av studiestöd enligt nuvarande regler vid hel- och deltidsstudier, bidrag och lån.



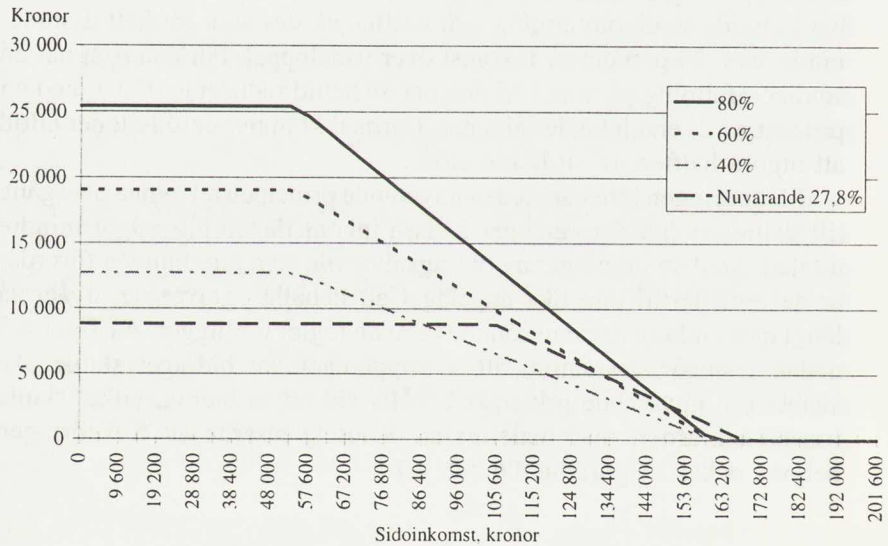
Vi föreslår att reduceringen för deltidsstuderande börjar vid samma fribelopp som för heltidsstuderande, men att reduktionen – för den som har halvtids studieomfattning – är hälften så stor som för heltidsstuderande, dvs. 30 procent av inkomst över fribeloppet. För den som har en studieomfattning på minst 75 procent av heltid reduceras stödet med 45 procent av överskjutande inkomst. Därmed kommer deltidsstödet alltid att utgöra hälften av ett heltidsstöd.

Förändringen innebär att den nuvarande principen att gynna övergång till deltidsstudier för personer i vissa inkomstlägen blir något mindre uttalad. Med de höjningar av bidragsnivåerna som utredningen förordar är det emellertid inte lika angeläget att behålla ograverade nivåer så långt upp i inkomstskalan som nuvarande regler möjliggör. Av figur 4.5 nedan framgår desssutom att avtrappningen av bidraget skulle ske snabbt om nuvarande principer behålls vid höjda bidrag, vilket skulle innebära kraftiga marginaleffekter. Konsekvenserna av förändringen belyses också i figurerna 4.6 och 4.7.

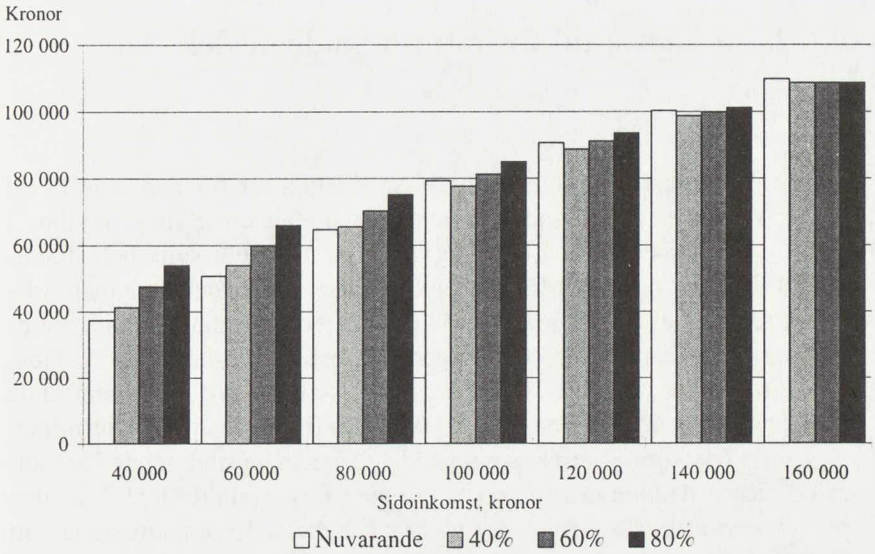
Figur 4.5 Nuvarande reduceringsregler för deltidsstuderande tillämpade på de föreslagna bidragen.



Figur 4.6 Föreslagna reduceringsregler för deltidsstuderande tillämpade på de föreslagna bidragen.



Figur 4.7 Disponibla medel (inkomst efter skatt samt bidrag i studiestödet). Jämförelse mellan nuvarande och föreslagna regler.



Inkomstbegrepp

Vid förändringen av studiemedelssystemet år 1989 infördes ett nytt inkomstbegrepp. Det tidigare begreppet bruttoinkomst ersattes med begreppet sammanräknad inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt lagen om statlig inkomstskatt.

En viss kritik av reglerna har förekommit främst i samband med återbetalning av studielån. Det hävdas att hänsyn inte tas till den faktiska återbetalningsförmågan, eftersom underskottsavdrag och andra avdrag inte får medräknas. Den invändning som gjorts i tilldelningssammanhang är framför allt att begreppet skattepliktig inkomst är ett trubbigt mått för att bedöma de studerandes behov av studiestöd. Vissa icke skattepliktiga inkomster, exempelvis stipendier, borde räknas in, anses det.

Utredningen anser att det är övervägande fördelar med att det inkomstbegrepp som används i studiestödssystemet också förekommer inom andra områden. Någon ändring föreslås därför inte. Frågan behandlas också under avsnitt 5.4 om sammanfallande förmåner.

4.6 Begränsningar av rätten till studiestöd

4.6.1 Längsta tid för rätt till studiemedel

Dagens regler

I dagens studiestödssystem finns vissa tidsgränser för den längsta tid under vilken en studerande får uppbära studiestöd. Svuxa beviljas i högst två terminer för studier på gymnasial nivå. För svux och studiemedel finns en tidsgräns för eftergymnasiala studier och en annan tidsgräns för studier på gymnasial nivå. För eftergymnasiala studier sattes tidsgränsen till åtta år då studiemedelssystemet infördes år 1965. Tidsgränsen sänktes år 1982 till sex år, dvs. tolv terminer. För gymnasiala studier sänktes tidsgränsen år 1989 från fem till tre år, dvs sex terminer.

Enligt bestämmelserna i studiestödslagen kan en studerande få studiestöd utöver de angivna gränserna om det finns särskilda skäl. Med den praxis som utvecklats finns det goda möjligheter för en studerande att få stöd i mer än sex respektive tre år.

För att avsluta eftergymnasiala studier beviljas studiemedel i två terminer utöver sexårsgränsen, alltså i sammanlagt 14 terminer. Om det rör sig om en utbildning på 200 poäng eller mera beviljas studiemedel i upp till 15 terminer. Detsamma gäller för studier som utgör en breddning eller påbyggnad av grundutbildningen som bedöms vara värdefull för den enskilde eller samhället. För forskarutbildning anses det alltid finnas särskilda skäl att bevilja studiemedel utöver sexårsgränsen. CSN:s praxis bygger här på uttalanden av regeringen 1982 (prop. 1981/82:100) i samband med att tidsgränsen sänktes från åtta till sex år.

Inom tidsramen på tre år för gymnasiala studier skall även rymmas studier på grundskolenivå. Studier på den nivån anses dock vara ett särskilt skäl för att gå utöver tidsgränsen. I praxis har man därför bortsett från den tid då studier bedrivits på grundskolenivå. För att avsluta studier på gymnasial nivå kan studiestöd beviljas i ett år utöver treårsgränsen. I vissa fall beviljas dock studiestöd under ännu längre tid. Om en studerande bedriver målinriktade studier, som t.ex. avsevärt förbättrar hans position på arbetsmarknaden, kan studiestöd beviljas i upp till nio, tio terminer.

Överväganden

Utredningen anser att det i huvudsak finns tre motiv för att begränsa den tid under vilken en studerande kan uppbära studiestöd. Det första

motivet är behovet att förhindra att den enskilde ådrar sig en alltför hög skuldbörda. Ett andra motiv är att en begränsning av den tid då man har rätt till stöd kan förmå studerande till en bättre planering av sina studier. Ett sista motiv är statens kostnad för att lämna studiestöd. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de höjningar av studiebidraget som vi föreslår.

Det finns vissa problem med dagens regler och tillämpning. Ett sådant är risken för en alltför stor skuldsättning för den enskilde. Det är möjligt för en studerande att få studiestöd under mycket lång tid, särskilt om han eller hon bedriver studier på flera utbildningsnivåer.

Ett annat problem har att göra med gränsdragningen mellan olika utbildningsnivåer. I realiteten finns det i dag fyra utbildningsnivåer, eftersom studier på grundskole- och forskarutbildningsnivå inte påverkar rätten till stöd på andra nivåer. Vi anser att en uppdelning på fyra nivåer är lämplig även i det nya studiestödssystemet men föreslår en viss förändring av gränsdragningen mellan nivåerna.

CSN har vid tillämpningen stött på ett antal problem vad gäller gränsdragningen mellan gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar. Det förekommer att studier på gymnasial nivå inte ryms inom treårsgränsen, därför att de studerande kombinerar olika gymnasiala utbildningar. Det kan vara en gymnasial vuxenutbildning och dessutom en annan utbildning t.ex. en konstnärlig utbildning eller en gymnasial påbyggnadsutbildning. Ofta rör det sig om en utbildning som till sin karaktär liknar eftergymnasiala utbildningar eller utgör ett alternativ till en högskoleutbildning.

I avsnitt 4.2.4 föreslår vi att studier inom gymnasial vuxenutbildning och annan utbildning som ger kunskaper och färdigheter motsvarande dem som uppnås i gymnasieskolan skall ge ett högre bidrag till vissa studerande. Vi anser att samma utbildningsavgränsning skall gälla beträffande den längsta tid under vilken en studerande har rätt till studiestöd. Detta innebär att studier vid t.ex påbyggnadsutbildning i komvux eller vid en konstnärlig gymnasial utbildning kommer att minska den tid som en studerande därefter har till förfogande för studiestöd i högskolan.

Vi anser att bestämmelserna bör utformas med regler för längsta tid för rätt till studiestöd inom fyra utbildningsnivåer nämligen

1. utbildning på grundskolenivå,
2. gymnasial vuxenutbildning och annan utbildning som ger kunskaper och färdigheter motsvarande dem som uppnås i gymnasieskolan,
3. annan gymnasial utbildning och all eftergymnasial utbildning utom forskarutbildning,

4. forskarutbildning.

Principen bör vara att studiestöd på en utbildningsnivå inte skall inverka på möjligheten att få stöd på andra nivåer. Den som exempelvis vid 20 eller 25 års ålder studerar för att få grundskole- eller gymnasieskolekompetens skall ha rätt till studiestöd för högskolestudier under lika lång tid som den som skaffat sig sådan kompetens i ungdomsskolan. Detsamma bör gälla för den som har gymnasiekompetens men som kompletteringsläser för att bli antagen till högskolan.

Förslag

Vi föreslår att bestämmelserna i studiestödslagen skall utformas med vissa tidsgränser inom varje utbildningsnivå för den generella rätten till studiestöd. Inom dessa tidsramar har den enskilde full frihet att utnyttja studiestödet för den utbildning som han eller hon väljer. Studerande som tidigare inte har grundskole- eller gymnasiekompetens skall dock ha rätt till stöd under längre tid. Dessutom skall det, på samma sätt som nu, vara möjligt att gå utöver dessa tidsgränser om det finns särskilda skäl.

I avsnitt 4.8.2 kommer vi att föreslå att studiestödet skall lämnas per vecka. Även reglerna för längsta tid för rätt till studiestöd bör uttryckas i antal veckor. Det vanligaste är att studier under ett år bedrivs i 40 veckor. Ett år bör därför anses motsvara 40 studieveckor.

På grundskolenivå går det inte att ange en tidsgräns som gäller för alla eftersom behovet av utbildning varierar mellan olika studerandegrupper, alltifrån dem som helt saknar grundskoleutbildning till dem som har grundskolekompetens men behöver repetition inför fortsatta studier på gymnasieskolenivå.

Enligt bestämmelserna i skollagen (1985:1100) har varje kommuninvånare som saknar sådan färdigheter som normalt uppnås i grundskolan rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning. Vi föreslår att den som inte har sådana färdigheter skall ha rätt till studiemedel på grundskolenivå i 80 veckor. Om det finns särskilda skäl bör studiemedel beviljas för längre tid. Det gäller särskilt för den som saknar grundläggande färdigheter i läsning, skrivning och räkning. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl att gå utöver tidsgränsen bör beaktas att det ur samhällets synvinkel är angeläget att alla invånare har minst grundskolekompetens.

Till en studerande som redan har grundskolekompetens, men behöver repetera inför fortsatta gymnasiala studier, bör studiemedel beviljas i högst 40 veckor.

Även vid studier i gymnasial vuxenutbildning och motsvarande utbildning varierar den studietid som krävs för att uppnå gymnasiekompetens mellan olika studerandegrupper beroende på deras utbildningsbakgrund. Vi föreslår att den som tidigare endast har grundskolekompetens eller motsvarande skall ha rätt till studiemedel i längst 120 veckor. Enligt vårt förslag i avsnitt 4.2.4 kommer bidraget att lämnas med 60 procent av grundbeloppet. Den som har en gymnasial utbildning bör få stöd under kortare tid. Till den som redan har sådana kunskaper och färdigheter som förmedlas i gymnasieskolans nationella eller specialutformade program bör studiemedel – med 40-procentigt bidrag – beviljas i högst 40 veckor. Om det finns särskilda skäl bör det vara möjligt att överskrida tidsgränserna med högst 40 veckor. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl bör beaktas att det ur samhällets synvinkel är angeläget att studierna slutförs fram till fullständig gymnasiekompetens.

Inom nästa tidsgräns skall inrymmas högskoleutbildning och annan eftergymnasial utbildning samt gymnasial utbildning som inte ger kunskaper och färdigheter motsvarande dem som uppnås i gymnasieskolan. Här finns alltså även vissa gymnasiala utbildningar som i dag ryms inom den nuvarande treårsramen. Vi föreslår att studier på denna nivå skall ge generell rätt till studiestöd i 200 veckor eller fem år. Det skall dock vara möjligt att få studiemedel utöver denna tidsgräns om det finns särskilda skäl. Sålunda bör det vara möjligt att gå utöver tidsgränsen med högst ett år vid studier på längre utbildningsprogram. Detsamma bör gälla för en breddning eller påbyggnad av grundutbildningen som är värdefull för samhället eller den enskilde. Det bör även vara möjligt att ge studiestöd under ännu längre tid till studerande på mycket långa utbildningsprogram. Detta bör också gälla vid en kombination av olika utbildningsprogram om denna kombination krävs för att få utöva ett visst yrke.

Vad slutligen gäller forskarutbildning är utredningens principiella inställning att studiemedel helst inte skall behöva anlitas för studier på denna nivå. Studiefinansieringen bör ordnas genom doktorandtjänst, utbildningsbidrag eller det stöd som kan komma att ersätta dessa. Med den omfattning som dessa andra stödformer har i dag räcker de dock inte till alla forskarstuderande. Det är därför tillsvidare nödvändigt att ge studiemedel till forskarutbildning under en begränsad tid. I dag finns som vi sett ingen tidsgräns för rätten till studiestöd vid forskarstudier. En sådan tidsgräns är nödvändig, bl.a för att förhindra en alltför hög skuldsättning. Vi föreslår att studier på forskarutbildningsnivå skall ge generell rätt till studiemedel i 40 veckor. Om det finns särskilda skäl bör det vara möjligt att ge studiestöd i ytterligare högst 40 veckor. Det bör främst gälla om forskarutbildningen kan förväntas bli avslutad inom

denna tid. Det kan även gälla i början av forskarutbildningen för en studerande som senare kan förväntas få utbildningsbidrag för doktorander eller doktorandtjänst.

4.6.2 Kortaste tid för rätt till studiemedel

Den kortaste tiden för rätt till studiemedel, svux och svuxa är i dag 15 dagar för studier på heltid och 30 dagar för deltidsstudier. Studier utomlands måste dock pågå i minst minst tre månader för att ge rätt till studiemedel. För studier under kortare tid än 15 dagar kan man i vissa fall beviljas korttidsstudiestöd.

Det nya studiestödet skall vara flexibelt och möjliggöra studier av olika längd och omfattning. Dock bör det krävas att studierna skall ha en viss minsta omfattning. Studier under kortare tid än en månad bör enligt vår mening inte finansieras med studiemedel.

Vi föreslår att studierna för att ge rätt till det nya studiestödet skall pågå i minst fyra veckor. För studier utomlands bör dock krävas att studierna omfattar minst 13 veckors heltidsundervisning.

4.6.3 Övre åldersgräns för rätt till studiemedel

Dagens regler och tillämpning

Enligt bestämmelserna i studiestödslagen får studiemedel lämnas t.o.m. det år då en studerande fyller 45 år och svux och svuxa t.o.m. 50 års ålder.

Från studiemedelssystemets tillkomst år 1965 var den högsta åldersgränsen 40 år. År 1969 höjdes den till 45 år. Då svux tillkom 1975 sattes åldersgränsen för detta stöd också vid 45 år. År 1986 höjdes dock åldersgränsen för svux till 50 år. Motivet för att bara höja gränsen för svux var att detta stöd är särskilt avsett för äldre korttidsutbildade personer.

Enligt studiestödslagen får studiemedel beviljas över åldersgränsen om det finns särskilda skäl. Riksdagen uttalade 1975 (prop. 1975:23) att en generös praxis borde tillämpas då det gällde att bevilja studiestöd till personer över 45 år. Vid prövningen skulle stor vikt läggas vid studietidens längd. Däremot skulle studiernas art eller inriktning tillmätas mindre betydelse så länge det var fråga om yrkesinriktade studier. Med

ledning av detta uttalande har en praxis utvecklats där det är förhållandevis lätt att få studiestöd även efter 45 respektive 50 års ålder.

Särskilda skäl för att bevilja studiestöd efter 45 (50) års ålder anses finnas om den sökande har påbörjat utbildningen senast under det år då han eller hon fyllde 45 (50) år samt om ansökan avser en utbildning som syftar till grundskole- eller gymnasiekompetens som den sökande inte har tidigare. Särskilda skäl anses vidare finnas om ansökan avser en yrkesinriktad utbildning. Praxis har här succesivt ändrats så att alltfler utbildningar inryms. Studiemedel kan numera beviljas även för högskoleutbildningar med inriktning mot en yrkesexamen. Slutligen anses det även finnas särskilda skäl att bevilja studiestöd om ansökan avser en utbildning som, utan att i sig vara yrkesinriktad, ändå är av stor betydelse för sökandens yrkesverksamhet.

Om CSN har funnit att det finns särskilda skäl, ser man även till den tid som de återstående studierna beräknas ta. Studiestöd kan längst beviljas i tre år (sex terminer) efter 45 (50) års ålder. Detta är den maximala tiden för studerande som påbörjar studierna upp till och med 50 (55) års ålder. Därefter sker en stegvis avtrappning. Den som är 52 (57) år kan exempelvis få stöd i högst 4 terminer, den som är 54 (59) år i högst 2 terminer och den som är 55 (60) år i högst 1 termin.

Av studiemedelstagarna är knappt 10 procent äldre än 35 år. Ca. 1 procent är äldre än 45 år och ca 0,3 procent 50 år eller äldre. Kvinnliga stödtagare är i genomsnitt något äldre än manliga.

Vuxenstudiestödstagare är naturligt nog något äldre än studiemedelstagare. Det gäller särskilt studerande med svux. Budgetåret 1994/95 var knappt 53 procent av alla studerande med särskilt vuxenstudiestöd 35 år eller äldre, 9 procent äldre än 45 år och 3 procent 50 år eller äldre. Bland studerande med svuxa var 31 procent 35 år eller äldre, 6 procent över 45 år och 2 procent 50 år eller äldre. Bland vuxenstudiestödstagare finns inga påtagliga ålderskillnader mellan kvinnor och män.

Överväganden och förslag

Vi anser att det även i ett nytt studiestöd, som skall ge studiefinansieringsmöjligheter åt studerande i alla åldrar, är nödvändigt att ha en övre åldersgräns för rätten till stöd. Ett viktigt skäl för detta är att en studerande skall hinna betala tillbaka studielånet. Sett från ett allmänt rättviseperspektiv bör dock åldersgränsen ligga ganska högt. Den som inte utnyttjat möjligheten att få studiestöd i ungdomen bör kunna göra detta även vid en förhållandevis hög ålder.

I de senaste årens diskussioner om studiestödet har förslag förekommit både om att sänka och att höja åldersgränsen. Det har även funnits tankar på olika åldersgränser för olika utbildningsnivåer.

Vi anser inte att det finns skäl att sänka den övre åldersgränsen. En sänkt åldersgräns skulle främst drabba kvinnor med ett ofta stort behov av utbildning. I dagens snabba samhällsomvandling bör det finnas möjligheter för människor att sadla om och börja studera även i mogen ålder. De förestående satsningarna på ett nationellt kunskapslyft och livslångt lärande understryker vikten av studiefinansieringsmöjligheter för äldre studerande. En utgångspunkt för våra förslag är att studielån skall återbetalas. Vi är därför inte heller beredda att föreslå någon höjning av åldersgränsen. Det medför även att vi i avsnitt 7:7 för fram förslag om en begränsning av lånemöjligheterna för äldre studerande i form av ett lånetak.

Utredningen anser att de övre åldersgränser som finns i dag i stort sett är väl avvägda. Vi föreslår dock vissa förändringar.

I dag är det i praktiken inte så svårt att få studiestöd efter 45 (50) års ålder. Lite tillspetsat skulle man kunna säga att den övre åldersgränsen för många studerande snarare ligger vid 55 (60) år. Ur informationssynpunkt är det något olyckligt med denna skillnad mellan den formella och den reella övre åldersgränsen. Det är sannolikt att många potentiella vuxenstuderande inte känner till möjligheten att få studiestöd efter 45 (50) års ålder.

Utredningen föreslår att den övre åldersgränsen skall vara 50 år för rätt till studiemedel. Alla skall alltså ha en generell rätt till studiestöd t.o.m det år då man fyller 50 år. Om det finns särskilda skäl bör studiestöd kunna beviljas för ytterligare något eller några år, dock längst t.o.m det år då den studerande fyller 55 år. Särskilda skäl bör anses finnas om studierna syftar till en grundskole- eller gymnasiekompetens som den sökande inte har tidigare, samt om studierna är av stor betydelse för den sökandes fortsatta yrkesverksamhet.

Möjligheten att få lån kan som nämnts komma att begränsas av det lånetak som vi kommer att föreslå i kapitel 7. Om studielåneskulden har nått upp till lånetaket kan en studerande i vissa fall få studiestöd endast i form av bidrag eller med ett lägre lånebelopp än det maximala.

4.7 Krav på studerande

4.7.1 Studieresultat

Dagens regler

Den som påbörjar gymnasiala eller eftergymnasiala studier får studiestöd utan någon prövning av de tidigare studieresultaten. För att få fortsatt studiestöd krävs att den studerande uppnår tillfredsställande studieresultat. Enligt bestämmelserna i studiestödslagen lämnas studiemedel till en studerande på eftergymnasial nivå "endast om det med hänsyn till de resultat som han har uppnått måste anses sannolikt, att han kommer att slutföra studierna inom normal tid. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till förhållanden av personlig natur som kan antas ha inverkat på studieresultaten". Till en studerande på gymnasial nivå beviljas fortsatt studiestöd endast om studierna bedrivits i normal takt. Även här skall hänsyn tas till personliga förhållanden. Däremot ger lagen inte utrymme för att beakta andra omständigheter som kan ha medverkat till ett svagt studieresultat eller sannolikheten för att de framtida studierna skall gå i normal takt. Utformningen av närmare bestämmelser för tillämpningen av studiestödslagen har överlämnats åt CSN.

Vid studieresultatprövningen indelas de eftergymnasiala utbildningarna i två grupper, som av tradition har kallats fria respektive bundna utbildningar. Till gruppen fria utbildningar räknas utbildningar där den lärarledda undervisningen är av begränsad omfattning och med en hög grad av självstudier, t.ex ekonomutbildningar, ingenjörsutbildningar, juristutbildning, grund- och gymnasielärarutbildning. Till gruppen bundna utbildningar förs utbildningar med en mera sammanhållen studiegång med mycket lärarledd undervisning. Några exempel är förskollärarutbildning, sjuksköterskeutbildning, läkarutbildning och veterinärutbildning. Hit hänförs även de eftergymnasiala utbildningar som ligger utanför högskolan.

Studerande på s.k. bundna utbildningar skall för att få forsatt studiestöd klara studierna i den takt som studieplanen föreskriver. Här krävs alltså i princip en 100-procentig studietakt. För studerande vid s.k. fria utbildningar räcker det däremot med en 75-procentig studietakt.

Vid studieresultatprövningen ser man i de flesta fall till resultaten under de två senaste terminerna. Om studier under denna tid bedrivits i nio månader krävs att en studerande skall ha klarat minst 30 poäng för att utan särskild prövning ha rätt till fortsatt studiestöd. Studiestöd kan även beviljas om en studerande under denna tid endast klarat 25 poäng

under förutsättning att han eller hon under hela den tid då studier bedrivits klarat i genomsnitt minst 15 poäng per termin.

En studerande som inte uppnått de angivna studieresultaten kan efter särskild prövning ändå beviljas studiestöd om prognosen för de framtida studierna är god. Vid denna prövningen tillämpas en något liberalare bedömning av de tidigare studieresultaten exempelvis om en sökande bara studerat en termin, om han skriver uppsats på C- eller D-nivån, om han på grund av felval byter utbildning eller om han efter några års studieuppehåll återupptar studierna. Som förhållanden av personlig natur räknas egen sjukdom, nära anhörigs sjukdom, dödsfall i familjen, vård av sjukt barn, vård av närstående, barnpassningssvårigheter och andra liknande omständigheter som den studerande inte kunnat råda över.

Endast ca. en procent av alla ansökningar om studiemedel från studerande i högskolan avslås på grund av otillräckliga studieresultat. Den siffran ger dock inte någon bra bild av studieframgången hos studiemedelstagarna. De flesta som misslyckas i sina studier ansöker inte om nya studiemedel.

Ett problem med de nuvarande reglerna om att fortsatta studiemedel kan beviljas även om en studerande under ett läsår klarar endast 75 procent av studieåtagandet är att de kan leda till att vissa studerande anpassar sin studietakt till detta. Det innebär effektivitetsförluster både för utbildnings- och studiestödssystemet och en ökad skuldsättning för den enskilde. Exempelvis kan en studerande på en juristutbildning (180 poäng), där normalstudietiden är nio terminer, få studiemedel i tolv terminer, alltså i ett och ett halvt år utöver normalstudietiden.

Ett annat problem ligger i uppdelningen i två resultatprövningsgrupper. Skillnaderna i uppläggning och studietakt mellan utbildningarna i de båda grupperna är inte så stora att det motiverar en så stor skillnad i resultatkrav. Dessutom har det, genom de senaste årens förändringar i högskolan, blivit allt svårare att hänföra nya utbildningsprogram till rätt resultatprövningsgrupp.

Principer för studieresultatprövning

En huvudprincip för det nya studiestödet är att reglerna skall uppmuntra till snabba och effektiva studier. Detta bör gälla även beträffande studieresultatkraven. Reglerna får dock inte motverka de utbildningspolitiska mål som studiestödet skall bidra till att uppnå. Reglerna bör medverka till att studerande håller en god studietakt, men inte till att studerande med goda förutsättningar för studier slås ut från utbildningen. Studiestödet bör gå till den som bedriver aktiva och målinriktade studier, men

inte till den som inte seriöst ägnar sig åt studierna och inte heller till den som saknar förutsättningar för att bedriva framgångsrika studier. En skärpning av reglerna får inte heller gå ut över kvaliteten i utbildningen. Det får inte bli så att utbildningsanordnarna sänker kraven för att fler studerande skall klara studiestödets resultatkrav.

Studiebidrag i förhållande till studieresultat

Riksdagen beslutade 1994 att studiebidragets storlek för högskolestuderande skulle avpassas efter tidigare studieresultat. Beslutet upphävdes senare samma år av den nya riksdagen. Denna modell kom i dagligt tal att gå under namnet "peng per poäng" eller "PPP-modellen".

Utgångspunkten för PPP-modellen är att studiebidrag skall lämnas för tid som motsvaras av utbildningens längd uttryckt i antal poäng eller tid enligt studieplan. Förseningar i studierna accepteras ungefär enligt de nu gällande reglerna, men studiestödet kommer då att bestå enbart av lån. För högskoleutbildningar avpassas studiestödet fr.o.m. den andra terminen efter studieresultatet under föregående termin. En student som exempelvis bara klarat 10 poäng får studiebidrag med hälften av det maximala beloppet. Å andra sidan ökar lånet så att totalbeloppet blir detsamma.

Vi anser att PPP-modellen har ett antal fördelar men även ett antal nackdelar. En fördel med modellen är att den skulle ge en större besparing än den förändring som utredningen föreslår, samt att de nuvarande resultatkraven för att få fortsatt studiestöd skulle kunna behållas.

Ett bidrag i förhållande till tidigare studieresultat kan förmodas uppmuntra till snabba och effektiva studier. Det är dock inte givet att detta gäller för alla studenter. Reglerna ger studenten frihet att välja sin studietakt. Det kan medföra att en del studenter väljer en lägre studietakt trots att det leder till en något ökad skuldsättning. En ökad skuldsättning är särskilt problematisk vad gäller studerande som trots idoga ansträngningar inte lyckas genomföra utbildningen på normalstudietid.

En huvudprincip för studiestödet bör enligt vår uppfattning vara att det inte skall verka styrande på valet av utbildning. PPP-modellen skulle kunna locka studerande att välja lätta kurser och utbildningar framför dem som anses vara svårare och kräver en högre arbetsinsats. Det finns även en viss risk att PPP-modellen kan påverka utbildningens uppläggning i riktning mot kurser av lägre kvalitet.

Vid en samlad bedömning anser vi att nackdelarna med PPP-modellen överväger fördelarna. Vi anser att en viss marginal, som medger fortsatt fullt studiebidrag även vid en viss eftersläpning i förhållande till

studieplanen, är ett rimligt studiesocialt inslag i studiestödet för att minska de studerandes risktagande.

Samma resultatkrav för all utbildning?

De förändringar som genomförts av högskolans resurstilldelningssystem skulle kunna tala för att resultatkraven skall vara de samma för all utbildning. I det nya systemet är mer än hälften av ersättningen till högskolorna beroende av poängproduktionen. Högskolornas utbildning skall läggas upp så att en poäng motsvarar heltidsstudier under en vecka. Poängsystemet skall utgå från den genomsnittliga tid som det tar för de studerande att inhämta en viss definierad kunskap eller färdighet. Det kan då hävdas att poängkraven vid studieresultatprövningen också bör vara desamma för alla utbildningar.

Vi anser att det skulle vara en fördel om kraven på studieresultat vore desamma för all högskoleutbildning. Det är dock, enligt vår bedömning, ännu för tidigt att införa enhetliga studieresultatkrav. Det nya resurstilldelningssystemet torde på sikt medverka till att genomströmningen ökar i utbildningar där den nu är låg. Tills vidare måste dock studiestödsreglerna ta hänsyn till att studieorganisationen varierar inom högskolan. Det är inte rimligt att sänka kraven för de utbildningar där det nu krävs att eleverna följer studieplanen. Studieresultatkraven bör därför t.v. variera mellan olika utbildningar i högskolan. Högskoleutbildningarna bör även fortsättningsvis delas in i två grupper. Principerna för denna indelning kan dock behöva ses över.

Förslag till utformning av studieresultatkrav

För studerande vid s.k. bundna högskolutbildningar bör resultatkravet för rätt till fortsatt studiestöd liksom nu vara att man i princip följer studieplanen. Detsamma bör gälla för andra eftergymnasiala och gymnasiala utbildningar.

En studerande på en s.k. fri högskoleutbildning bör givetvis ha ambitionen att följa studieplanen och alltså klara 40 poäng under ett 40 veckors läsår. Studiestödsreglerna bör dock ta hänsyn till att studenten inte alltid lyckas med detta och medge tillfälliga eftersläpningar i förhållande till studieplanen. Vi föreslår att resultatkraven formuleras som en viss tillåten eftersläpning – uttryckt i ett antal poäng – satt i relation till den tid då man studerat. Vi föreslår att resultatkravet i princip skall relateras till den tid då en studerande haft studiestöd. Detta är en viss

förändring mot nuläget som underlättar administrationen och informationen till den studerande.

Utredningen föreslår en viss skärpning av de nuvarande studieresultatkraven. Vi förordar att en student under det första året med studiestöd tillåts släpa efter med upp till 10 poäng i förhållande till studieplanen. För varje ytterligare studieår medges en ökad eftersläpning på 5 poäng. Erfarenheter från CSN:s verksamhet talar för att studenters svårighet att klara resultatkraven är störst under det första studieåret. Därför är det lämpligt att behålla dagens krav under det första året. Utformningen av de regler vi föreslår illustreras nedan.

Studiestödstid	Tillåten eftersläpning, poäng	Minimikrav, totalt uppnådda poäng
1 år (40 veckor)	10	30
2 år (80 veckor)	15	65
3 år (120 veckor)	20	100
4 år (160 veckor)	25	135
5 år (200 veckor)	30	170

Det system som vi föreslår innebär en viss skärpning jämfört med dagens regler, men ger samtidigt en större möjlighet till variationer i studieresultat över studietiden. Ett svagt studieresultat under något år kan uppvägas av ett gott studieresultat tidigare under studietiden.

Vi har här angett vissa riktlinjer för utformningen av studieresultatkraven. Detaljerna bör liksom nu utformas av CSN. Studieresultatkraven för rätt till fortsatt studiestöd utan särskild prövning är dock av så stor vikt för den enskilde att en viss reglering bör göras av statsmakterna. Vi föreslår att det i studiestödslagen skall anges att studiestöd lämnas om en studerande uppnått tillfredsställande studieresultat främst med hänsyn till den tid då han eller hon haft studiestöd. Huvudprinciperna för poängkraven i de båda grupperna bör anges av regeringen i studiestödsförordningen.

Vid CSN:s detaljutformning av reglerna måste dessa anpassas till utbildningens uppläggning vid olika högskolor och utbildningar. För tekniska högskolor bör det vara möjligt att på samma sätt som i dag anpassa reglerna så att den tillåtna eftersläpningen blir något större än enligt riktlinjerna i början av utbildningen, men i gengäld mindre mot slutet av utbildningsprogrammet.

Studiestöd då resultatkraven inte uppnås

Det är viktigt att framhålla att de regler som vi här föreslår endast gäller de minimikrav som skall vara uppfyllda för att en studerande utan särskild prövning skall beviljas fortsatt studiestöd. En studerande som inte klarar de uppställda kraven kan ändå beviljas studiestöd om prognosen för de fortsatta studierna är god. Reglerna för prognosbedömningen bör vara desamma för alla utbildningsnivåer. Jämfört med nuläget innebär detta en förändring vad gäller studier på gymnasial nivå.

Vid prognosbedömningen skall CSN, förutom de tidigare studieresultaten, även beakta de andra faktorer som kan ha medverkat till att en studerande inte uppnått de föreskrivna resultatkraven och även se till de studier som han eller hon har framför sig. För studerande på grundskole- och gymnasieskolenivå bör det därvid beaktas att många vuxenstuderande har en bakgrund som gör att man kan ha svårigheter att bedriva studier samt att det ur samhällets synvinkel är angeläget att vuxna kan slutföra utbildningen. I övrigt bör prövningen ske efter samma kriterier som i dag. Det är viktigt att samrådsgrupperna, med representanter för utbildningsanordnare och studerande, medverkar i prövningen av dessa ärenden.

Riktlinjer för prognosbedömningen finns i studiestödslagen. Vi föreslår att formuleringarna i lagtexten anpassas till gällande praxis. Studiestöd bör beviljas om det med hänsyn till omständigheterna kan anses sannolikt att den studerande i fortsättningen kommer att uppnå tillfredsställande studieresultat.

En studerande som inte beviljas fortsatt studiestöd måste – om han eller hon inte väljer att avbryta studierna – studera en tid utan studiestöd för att uppnå de resultat som krävs för att få stöd på nytt. De förslag som vi lämnar innebär att det blir något lättare än i dag att åter bli berättigad till studiestöd. Vi föreslår att en student åter blir berättigad till studiemedel från den vecka då eftersläpningen håller sig inom de medgivna marginalerna. En studerande som efter att ha haft studiestöd i 80 veckor endast uppnått 60 poäng kan enligt vårt förslag inte få studiestöd utan särskild prövning, eftersom den tillåtna eftersläpningen efter två år inte får vara högre än 15 poäng. Från den vecka då studenten godkänns på ytterligare 5 poäng kan han eller hon dock på nytt få studiestöd.

Vårt förslag att relatera poängkraven till den tid då en student haft studiestöd innebär även i övrigt att det blir lättare att få stöd för den som utan studiestöd studerat utan att uppnå goda studieresultat. För att förhindra att studiestöd beviljas till den som saknar studielämplighet kan det vara nödvändigt att ha vissa minimikrav på studieresultat även i dessa fall.

En tätare studieresultatprövning

Studiestöd beviljas i dag för två terminer till den som ansöker om det. Prövningen av studieresultaten görs då den studerande på nytt söker studiestöd. Om den studerande endast ansöker för en termin åt gången görs dock prövningen efter varje termin.

Som vi tidigare nämnt anser vi att det är viktigt att studiestödet går till studerande som bedriver aktiva och effektiva studier. Vissa undersökningar som CSN gjort tyder på att det finns ett antal studerande som beviljas studiemedel för högskolestudier i två terminer, men som därefter inte aktivt ägnar sig åt studier och inte uppnår tillräckliga studieresultat. Enligt CSN:s bedömning skulle betydande besparingar i utflödet av studiemedel kunna göras om studieresultatprövningen för vissa utbildningar görs efter varje termin. Denna besparingsmöjlighet bör tas till vara.

Vi föreslår att CSN får möjlighet att införa studieresultatprövning två gånger per år för vissa utbildningar. Syftet med en prövning efter varje termin är att stoppa utbetalningen av studiestöd till den som under terminen uppnått mycket svaga studieresultat eller inga resultat alls. En prövning efter varje termin får inte begränsa utbildningsanordnarnas möjligheter att organisera utbildningen i större utbildningsblock. Studiestödet bör fortfarande kunna beviljas för ett år, men ges under förutsättning att den studerande uppfyller minimikraven efter en termin.

4.7.2 Studieaktivitet

Dagens regler och rutiner

Enligt bestämmelserna i studiestödslagen lämnas studiestöd – med vissa angivna undantag – endast för tid då en studerande bedriver studier. I studiestödsförordningen föreskrivs att studiemedel, svux och svuxa får betalas ut endast om det är styrkt att den studerande bedriver de studier som studiestöd beviljas för enligt de närmare bestämmelser som CSN meddelar.

För vuxenstudiestöden bygger studieaktivitetskontrollen på deltagande i undervisningen och är nära knuten till utbetalning av stödet. För rätt till vuxenstudiestöd krävs närvaro vid undervisningen varje dag som undervisning ges på den kurs som den vuxenstuderande följer. Inför utbetalningen i slutet av varje månad skall den studerande på ett särskilt studieintyg som lämnas till CSN försäkra att han eller hon studerat varje

vardag under utbetalningsperioden eller ange orsaken till att han eller hon varit frånvarande. Skolan skall intyga att den studerande varit närvarande alla undervisningsdagar. Om den studerande varit frånvarande av skäl som inte ger rätt att behålla studiestödet får han eller hon inte stöd för dessa undervisningsdagar.

Studiemedel utbetalas också månadsvis, men till skillnad från vuxenstudiestöden görs månadsutbetalningarna i förskott och är därför inte lika knutna till en föregående kontroll av studieaktivitet. Kontrollen på skolnivån är inriktad på deltagande i undervisningen. Dock medges ett studieuppehåll på upp till 14 dagar. Skolan lämnar en rapport till CSN varje månad. För högskolestuderande kontrolleras att den studerande är registrerad i början av varje termin. Vid mitten av varje termin måste den studerande försäkra att han eller hon fortfarande studerar.

Dagens regler och rutiner för studieaktivitetskontroll och utbetalning har till största delen utformats av CSN och regleras inte i lag eller förordning. Detta bör enligt utredningens mening gälla även i framtiden. Vi lämnar dock nedan några synpunkter på utformningen av regler och rutiner.

Studieaktivitetskontroll

Vi har nyss föreslagit en betydande höjning av studiebidragets storlek. Detta medför ökade kostnader för staten. Det är då än mera angeläget att studiestödet endast lämnas till den som bedriver aktiva studier. Detta ställer stora krav på studiekontrollsystemet. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att överväga vissa förändringar av dagens regler och rutiner.

Studieaktivitetskontrollen på skolnivå bygger främst på deltagande i undervisningen. Deltagande i undervisningen är dock inte det enda och kanske inte heller det bästa måttet på studieaktivitet. Närvarokontrollen kräver dessutom omfattande arbetsinsatser från skolorna. I högskolan är en registrering vid början av terminen ett bristfälligt mått på studieaktivitet. Att en student är registrerad på en kurs i början av terminen är inte en garanti för att han eller hon också aktivt ägnar sig åt studier under hela terminen.

Det kan finnas skäl att söka hitta nya former för studieaktivitetskontrollen som på ett bättre sätt visar om en studerande bedriver aktiva studier eller inte. Det är möjligt att studiekontrollen i större utsträckning bör inriktas mot deltagande i obligatoriska moment och vid prov och tentamina. För en effektiv studieaktivitetskontroll är utbildningsanordnarnas medverkan central. Det är angeläget att hitta ett system som inte

medför så mycket extraarbete för skolorna som dagens krav på daglig närvarokontroll inom vuxenstudiestöden. Helst bör man vid kontrollen använda sig av information som skolan eller högskolan ändå samlar in för andra syften.

Vi bedömer att det genom en förändrad studieaktivitetskontroll inom högskolan är möjligt att åstadkomma minskningar i utflödet av studiestöd. CSN bygger nu upp ett samarbete med universitet och högskolor där information om studieaktivitet och studieresultat på elektronisk väg överförs till CSN. Detta ger tekniska förutsättningar för en förbättrad studiekontroll.

Utredningen har inte tillräckligt underlag för att kunna uppskatta storleken av den besparing som kan göras genom en skärpt studieaktivitetskontroll. Vi föreslår att CSN skall ges i uppdrag att utreda möjligheten att genom en förändrad studieaktivitetskontroll främst på högskolan förhindra att studiestöd utbetalas till studerande som inte bedriver aktiva studier och att beräkna den besparing som härigenom kan uppnås.

Utbetalning

Utbetalningen av studiestöd är nära förbunden med studieaktivitetskontrollen. Det gäller särskilt för vuxenstudiestöden som utbetalas i efterskott. Detta system har den fördelen att det möjliggör en kontroll av att en studerande deltagit i undervisningen innan en utbetalning görs. Studiestödet är dock inte främst en ersättning för en utförd prestation, i form av närvaro vid undervisningen, utan en ersättning som utbetalas för att en studerande skall kunna bedriva studier. Vi föreslår därför att det nya studiestödet i princip skall utbetalas i förskott ungefär på det sätt som nu gäller för studiemedel.

Med undantag för den första utbetalningen under ett läsår eller en termin bör studiestödet utbetalas månadsvis i slutet av månaden. Månadsutbetalningarna bör om möjligt vara lika stora och bör vara jämnt spridda över läsåret. Vi föreslår att det nya studiestödet skall beräknas per vecka. En möjlighet är då att för ett normalt läsår på 40 veckor dela upp utbetalningen i tio lika stora utbetalningar med fyra veckobelopp i varje utbetalning.

Enligt bestämmelser i studiestödslagen kan förskott i vissa fall utgå på studiemedel. Bestämmelsen tillämpas dock inte. Vuxenstudiestöden kan i vissa fall utbetalas i förskott enligt bestämmelser som CSN meddelat. Vi har förslagit att det nya studiestödet skall utbetalas i förskott. Vi anser att bestämmelsen om förskott i studiestödslagen inte behövs och föreslår att den upphävs.

En studerandes rätt till studiemedel är förverkad om han eller hon inte har begärt att få medlen utbetalade före utgången av det kalenderhalvår för vilket de har beviljats. Vi föreslår en mindre förändring av denna bestämmelse så att en studerande måste begära utbetalning före utgången av den tidsperiod för vilken studiemedel har beviljats.

4.8 Vissa andra tilldelningsregler

4.8.1 Gränsdragningen mot studiehjälp

Utredningen skall enligt direktiven inte behandla studiehjälpen. Vi föreslår dock vissa förändringar som berör gränsdragningen mellan studiehjälpen och det nya studiestödet.

Studiehjälpen regleras, i likhet med de stödformer som vi behandlar, i studiestödslagen och studiestödsförordningen och bestämmelserna är i vissa fall likartade. Det kan därför vara motiverat att även göra en översyn av vissa bestämmelser om studiehjälp.

Studiehjälp lämnas längst t.o.m. det första kalenderhalvåret det år då eleven fyller 20 år. De utbildningar som ger rätt till studiehjälp finns förtecknade i bilaga A till studiestödsförordningen. En elev som efter 20 års ålder går kvar i en gymnasial utbildning får studiemedel fr.o.m. det andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år.

En studerande i högskolan kan få studiemedel även före 20 års ålder. Knappt 10 procent av alla högskolestuderande med studiemedel är under 20 år. Utbildningar som ger rätt till studiemedel före 20 års ålder finns upptagna i bilaga B till studiestödsförordningen. Förutom högskolan upptas där andra utbildningar som anses vara eftergymnasiala.

Vi för inte fram några förslag till ändring av de förteckningar över läroanstalter och utbildningar vid vilka studiestöd kan lämnas.

Åldersgränsen vid kalenderhalvårsskiftet det år då en studerande fyller 20 år kom till år 1981. Till en början fanns den endast inom studiestödet, men har därefter införts på en rad andra områden, inte bara på det utbildningspolitiska området – t.ex vad gäller kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning åt sina ungdomar – utan även på socialförsäkringsområdet och inom arbetsmarknadspolitiken. Utredningen föreslår ingen förändring av åldersregeln, men anser att det finns anledning att något förändra reglerna beträffande vilka utbildningar som skall ge rätt till studiehjälp och därmed ge rätt till det nya studiestödet först efter 20 års ålder.

Ett aktuellt problem som vi vill finna en lösning på är de skillnader i studiestöd som gäller för ungdomar som studerar vid det s.k basåret, dvs. utbildning som syftar till att ge de kunskaper som krävs för att bli antagen till grundläggande högskoleutbildning inom teknik och naturvetenskap. Utbildningen har sedan 1992 givits i högskolan och från 1995 även inom komvux. För att antas till utbildningen krävs allmän behörighet. En 19-åring, som avslutat utbildningen på ett treårigt program och därefter går ett basår i högskolan, får studiemedel. Om han eller hon däremot läser samma basår vid komvux, så får han eller hon bara studiehjälpens studiebidrag med 640 kronor per månad.

Liknande problem kan finnas i folkhögskolan. En 19-åring som, efter att ha avslutat ett treårigt nationellt program i gymnasieskolan, väljer att gå en fritidsledarutbildning på en folkhögskola, får studiemedel. Samma 19-åring får däremot studiehjälp om han eller hon istället väljer en särskild kurs som folkhögskolan ger i samarbete med en högskola och där det finns möjlighet att inom utbildningens ram tentera för högskolepoäng.

I samband med de förändringar som genomförts på skolans område under början av 1990-talet har vissa preciseringar gjorts vad gäller gränsdragningen mellan gymnasieskolan och komvux. En åldersgräns har införts som i huvudsak sammanfaller med den som gäller mellan studiemedel och studiehjälp.

Vi anser att den gräns som dragits upp mellan gymnasieskoleutbildning i ungdomsskolan och utbildning för vuxna i komvux och motsvarande skolformer, bör återspeglas även i studiestödsreglerna. Principen bör vara att studiehjälp lämnas fram till dess att ungdomar fått gymnasiekompetens, alltså fram till dess att man fått slutbetyg från ett nationellt eller specialutformat program eller motsvarande kunskaper från en annan skolform, dock längst t.o.m. det första kalenderhalvåret det år då man fyller 20 år. Den som efter det att han eller hon fått gymnasiekompetens fortsätter studierna på en utbildning som förutsätter att man slutfört ett nationellt program eller motsvarande, skall få det nya studiestödet, oberoende av om han eller hon är över eller under 20 år.

Vårt förslag innebär bl.a. att det nya studiestödet skall lämnas utan nedre åldersgräns till alla studerande i gymnasial vuxenutbildning i komvux. Kravet för att en studerande skall tas in i komvux tidigare än från det andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, är enligt bestämmelserna i skollagen (1985:1100) att han eller hon slutfört utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning i gymnasieskolan.

De förändringar som vi föreslår kräver en förändring av den indelning av de studiestödsberättigade utbildningarna som nu finns i bilaga

till studiestödsförordningen. Även av andra skäl än de som vi berört kan det vara befogat att se över denna indelning. Vi föreslår att en översyn skall göras i särskild ordning.

4.8.2 Studiestödstid

Studiestödets minsta tidsenhet

Vuxenstudiestöden och utbildningsbidraget är dagbaserade förmåner. Svux och svuxa lämnas för varje kalenderdag från kursens första till dess sista dag. Utbildningsbidrag ges för varje vardag under studietiden.

Studiemedel ges efter betydligt mera schabloniserade regler. För högskolestuderande som läser 40 poäng skall ett läsår alltid anses omfatta nio månader. Detsamma gäller studerande som har ett läsår på 40 veckor. Vid andra studietider skall enligt studiestödslagen endast beaktas hela sammanhängande tidsperioder om 15 dagar för heltidsstuderande och 30 dagar för deltidsstuderande. Antalet dagar från studiernas första till sista dag under ett kalenderhalvår delas med 15 för heltidsstuderande och med 30 för deltidstuderande och ger det antal perioder som studiemedel beviljas för under kalenderhalvåret. I studiestödsförordningen finns regler om tidsberäkning då studierna sträcker sig över två kalenderhalvår.

Det finns enligt vår mening anledning att ha en viss schablonisering vid beräkningen av den tid som skall ge rätt till stöd i det nya studiestödssystem som vi föreslår. En dagberäkning är därmed inte lämplig. Å andra sidan är det önskvärt med en förändring av den nuvarande schabloniseringen i studiemedelssystemet. En studerande med en studietid på exempelvis 134 dagar får studiemedel i fyra månader. Om studietiden är en dag längre lämnas studiemedel för en halv månad ytterligare. En effekt av dessa regler har blivit att utbildningsanordnarna ibland anpassar sina officiella studietider till studiestödets tidsregler, vilket är olyckligt. Studiestödsreglerna bör i möjligaste mån vara anpassade till utbildningsverksamheten.

Enligt bestämmelserna i 7 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) skall omfattningen av grundläggande högskoleutbildning anges enligt ett poängsystem, där varje poäng motsvarar heltidsstudier under en vecka. En heltidskurs på 20 poäng bör alltså läggas ut över 20 veckor. I gymnasieskolan skall ett läsår enligt gymnasieförordningen (1992:394) omfatta 40 veckor. I folkhögskolan är det vanligt att omfattningen av kurser anges i antalet veckor.

Utredningen anser att man i studiestödet bör använda ett tidsbegrepp som är vanligt inom utbildningsområdet. Vi föreslår därför att det nya studiestödet skall lämnas per vecka. Detta bör gälla såväl vid heltidsstudier som vid studier på deltid.

Studiestödet bör i princip lämnas för varje hel vecka som studierna pågår. Till den som läser 40 poäng under ett läsår bör studiestöd lämnas under 40 veckor oberoende av den faktiska studietiden. Inom bl.a. läkarutbildningen förekommer det att studierna läggs ut över en längre tid än vad som följer av föreskrifterna i 7 kap 2 § högskoleförordningen (1993:100). Studier för 40 poäng läggs ut över 42 eller 43 veckor. Enligt vår bedömning måste det råda överensstämmelse mellan regelverken för resp. studiestödet och högskolans utbildning. Studiestöd kan därför i dessa fall inte lämnas för mer än 40 veckor.

Vi föreslår att det nya studiestödet skall lämnas med samma belopp som dagens studiemedel. Studiemedel lämnas i dag med med 9,75 procent av basbeloppet för varje hel sammanhängande period. För ett läsår på nio månader innebär det 175,5 procent av basbeloppet. För ett normalt läsår på 40 veckor eller 40 poäng lämnas studiemedel för 18 stycken 15-dagarsperioder, dvs för 270 dagar. Det nya studiestödet skall ett normalt läsår lämnas för 40 veckor, dvs för 280 dagar. Beloppet för denna tid bör vara detsamma som i dag. Veckobeloppet bör därför bestämmas till 4,39 procent av basbeloppet. För ett 40 veckors läsår kommer studiestödet därmed att uppgå till 175,6 procent av basbeloppet.

Vi föreslår att det nya studiestödet skall lämnas med 4,39 procent av basbeloppet per vecka vid studier på heltid.

Studiestödets tidsbegrepp och förändringarna inom utbildningsväsendet

Enligt bestämmelserna i studiestödslagen lämnas studiemedel, svux och svuxa för sådan del av ett läsår under vilken den studerande bedriver studier. I studiestödsförordningen förskrivs att ett läsår om 40 veckor skall anses omfatta nio månader. Såväl höstterminen som vårterminen skall anses omfatta 4,5 månader för eftergymnasiala utbildningar. För gymnasiala utbildningar skall höstterminen anses omfatta fyra månader och vårterminen fem månader.

Bestämmelserna i studiestödslagen och studiestödsförordningen har byggt på en central reglering av utbildningens uppläggning. Som ett led i avregleringen inom utbildningsväsendet försvinner dessa bestämmelser. I högskoleförordningen (1993:100) föreskrivs nu endast att omfattningen av grundläggande högskoleutbildning skall anges enligt ett poängsystem, där varje poäng motsvarar heltidsstudier under en vecka. Förslag finns

om en liknande avreglering för gymnasieskolan. Efter de förändringar som genomförts, eller kommer att genomföras, hänger studiestödets regler om läsår och terminer i luften.

Rätten till studiestöd är i dag i princip knuten till deltagande i undervisningen under ett läsår. Studier på egen hand eller utanför läsårets ram ger inte rätt till studiestöd. Detta synätt är svårt att tillämpa för universitet och högskolor. Det tar inte hänsyn till högskolestudiernas speciella karaktär – där studierna består av en stor andel självständigt arbete och där deltagandet i föreläsningar, lektioner eller laborationer endast är en del. Perioder med deltagande i undervisningen på kurser kan kombineras med perioder med studier på egen hand. En student kan exempelvis under första hälften av en termin följa undervisningen på två 10-poängskurser, för att därefter ägna den andra hälften åt inläsning inför tentamen.

Det avgörande kravet för att få studiestöd bör vara att man bedriver studier knutna till en läroanstalt. Vi föreslår att det i studiestödslagen skall anges att studiestöd lämnas för sådan fastställd studietid under vilken den studerande bedriver studier vid en läroanstalt eller utbildning som ger rätt till studiestöd. Närmare bestämmelser bör utformas av regeringen eller CSN utifrån förhållandena inom olika utbildningsformer. För utbildning inom högskolan torde reglerna främst komma att utgå från ett studieåtagande från den studerande i form av ett antal poäng satt i relation till den tid han eller hon avser att studera. Rätten till stöd behöver däremot inte strikt begränsas till den tid då läroanstalten meddelar undervisning. För andra mera bundna utbildningsformer, med en hög andel lektionsundervisning, kan det vara lämpligast att knyta rätten till studiestöd till den tid då skolan ger undervisning.

Det normala läsårets indelning i en höst- och en vårtermin har medfört att begreppet termin också kommit att användas i studiestödssammanhang. För studiestödet har det dock även krävts ett mera precist begrepp än termin. Bestämmelserna talar därför i allmänhet om kalenderhalvår.

Uppdelningen i kalenderhalvår är naturlig för gymnasiala utbildningar, där utbildningen vanligen är uppdelad på en hösttermin under det andra kalenderhalvåret följd av ett jullov före en vårtermin under det första kalenderhalvåret. För högskolan är denna uppdelning svårare, eftersom höstterminen i allmänhet pågår in i januari. För detta finns särskilda föreskrifter i studiestödsförordningen. Dessa regler bygger också på den centrala reglering av utbildningsväsendet som nu upphört.

Problemen kring studiestödets uppdelning på kalenderhalvår har ökat genom införandet av det s.k sommaruniversitetet, där universitet och högskolor erbjuder kurser på mellan fem och tio poäng under sommar-

månaderna. Eftersom studiestödsreglerna inte har förändrats, måste dessa kurser hänföras till något av de båda kalenderhalvåren. En sommarkurs hänförs till det kalenderhalvår där huvuddelen av kursen ligger.

Vi anser att studiestödslagens fördelning av studiestödstiden på kalenderhalvår bör avskaffas. Det decentraliserade utbildningsväsendet kräver flexibla regler beträffande beräkningen av tid som ger rätt till studiestöd. Dessa regler behöver inte finnas i studiestödslagen, utan kan utformas av regeringen eller av CSN efter kontakt med utbildningsanordnarna. Som vi angett i avsnitt 4.5 måste ett undantag dock göras för reglerna om inkomstprövning, där kalenderhalvårsbegreppet måste behållas för den som studerar under endast ett av de två kalenderhalvåren.

Studiestöd under tid då studier inte bedrivs

Studiestödet lämnas under den tid då man studerar. Dessutom kan man i vissa fall få studiestöd under tid då man inte studerar. Det gäller då en studerande är sjuk och vid tillfällig vård av barn eller närståendevård. Här är reglerna i lag och förordning i stort sett lika för studiemedel och vuxenstudiestöd, medan tillämpningen och rutinerna skiljer sig åt mellan stöden.

En studerande kan även få behålla studiestöd vid kortare studieuppehåll. Här finns stora skillnader mellan studiemedel och vuxenstudiestöden. Svux och svuxa är dagersättningar och för att få ersättning skall en studerande delta i undervisningen varje dag. Då behövs detaljerade regler för i vilka lägen en studerande har rätt att utebli från undervisningen och ändå få behålla vuxenstudiestödet. En studerande får i, sammanlagt högst 10 dagar under ett kalenderår, behålla stödet vid ledighet för fullgörande av uppdrag i elevorganisation. Dessutom har en studerande rätt att vara frånvarande i högst 15 dagar per kalenderår för enskild angelägenhet av vikt. En stödtagare som får vuxenstudiestöd under en hösttermin och därpå följande vårtermin har rätt till vuxenstudiestöd under julferien i högst 20 kalenderdagar.

För studiemedel finns inga särskilda regler i lag eller förordning om rätten att behålla stödet vid kortare studieuppehåll. Enligt de administrativa regler som finns för studieaktivitetskontroll på skolnivå kan en studerande dock göra ett studieuppehåll på upp till 14 dagar utan att det påverkar rätten till studiemedel.

Vi anser att studiestödslagen inte skall innehålla några bestämmelser om den studerandes rätt att behålla studiestödet vid kortvarig ledighet. Närmare bestämmelser om de krav som skall ställas för att en studeran-

de skall anses bedriva studier bör utformas av CSN. En riktlinje kan därvid vara att en studerande får behålla studiestödet vid studieuppehåll på någon vecka, utan att behöva styrka sin rätt till ledighet. Det nya studiestödet skall, med vissa specifika undantag, endast lämnas för tid då studier bedrivs. Detta innebär att utredningen inte anser att det är möjligt att behålla den ersättning som ges under julferier inom vuxenstudiestöden. Vi föreslår alltså att det nya studiestödet inte skall lämnas under julferie.

Det nya studiestödet skall vara ett renodlat utbildningspolitiskt stöd. Därav följer att stödet i princip bara skall lämnas under den tid då en studerande bedriver studier. Vi anser dock att det även i ett nytt studiestöd är motiverat att stödet även lämnas vid egen sjukdom samt då en studerande vårdar sjukt barn eller svårt sjuk närstående.

En studerande som blir sjuk under studietiden omfattas av ett särskilt sjukförsäkringsskydd inom studiestödssystemet. Skyddet har två syften: dels att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och dels att sjukdomen inte skall öka skuldbördan. Studiestödets sjukförsäkringsskydd består därför av två delar: dels en rätt att behålla studiestödet under sjukdom och dels en skuldreducering genom avskrivning av en del av studielånet vid längre sjukdomsfall.

För att ha rätt till studiestöd under sjukdom måste en studerande anmäla sig till försäkringskassan som skall godkänna sjukperioden. En studiemedelstagare som studerar utomlands skall dock göra sjukanmälan till CSN. Skuldreduceringen sköts av CSN på grundval av uppgifter från Riksförsäkringsverket (RFV) och försäkringskassorna om godkända sjukperioder. Det studielån som utbetalats efter en karenstid på 30 dagar avskrivs. För svux och svuxa i avskrivs dock endast 60 procent av det lånade beloppet. Studiestödslagen innehåller ett stort antal bestämmelser om rätten till studiestöd under sjukdom. Sju av 32 gällande paragrafer i lagens fjärde kapitel behandlar sålunda rätten till studiemedel under sjukdom.

Statsmakterna har nyligen tagit ställning till vissa delar av sjukförsäkringsskyddet (Prop 1994/95:100, bet 1994/95 SfU 12) och utredningen lämnar därför inga förslag till förändringar. Mot bakgrund av några problem i de nu gällande reglerna anser vi dock att det är befogat att göra en särskild översyn av studiestödslagens bestämmelser om rätt till studiestöd under sjukdom.

I studiestödslagen sägs att försäkringskassan, då sjukfallet pågått i 90 dagar, skall undersöka om det finns skäl att vidta åtgärder för att förkorta sjukdomstiden eller återställa studieförmågan. Under senare år har försäkringskassan givits ett ökat ansvar när det gäller att förkorta sjuk-

skrivningsperioderna och återföra den försäkrade till arbetslivet. Detta bör även gälla för studerande med studiestöd.

Enligt reglerna i studiestödslagen skall en studerande som blir sjuk omedelbart göra sjukanmälan till försäkringskassan. En studerande har rätt till studiestöd under sjukdom endast om försäkringskassan godkänt sjukperioden. Endast ett fåtal studiemedelstagare anmäler sig dock till försäkringskassan då de är sjuka.

Inom den allmänna försäkringen kan man vid sjukdom få hel, tre fjärdedels, halv eller fjärdedels sjukpenning beroende på i vilken grad som arbetförmågan är nedsatt. Inom studerandesjukförsäkringen finns däremot inte någon sådan flexibilitet. För rätt till studiestöd under sjukdom måste studieförmågan vara helt nedsatt. Enligt utredningens uppfattning är det snarast en fördel om studier kan bedrivas i viss omfattning även under en sjukperiod. Det bör därför övervägas att ge rätt till studiestöd under sjukdom även då studieförmågan inte är helt nedsatt.

Vi föreslår att reglerna i studiestödslagen om rätt till studiestöd under sjukdom skall ses över. Syftet med översynen bör vara att anpassa reglerna till de förändringar som genomförts inom den allmänna försäkringen och att därvid beakta de problem som vi här pekat på. Vi föreslår dessutom att försäkringsskyddet vid längre sjukfall skall utformas på samma sätt som i dagens studiemedel. Studielån som utbetalats efter en karenstid på 30 dagar skall avskrivas.

4.8.3 Ansökan, beviljning och anmälningsskyldighet

Ansökan

Enligt bestämmelserna i studiestödslagen beviljas studiestöd efter ansökan enligt närmare bestämmelser som meddelas av CSN. De regler som CSN fastställt varierar mellan studiestöden. Detta beror främst på karaktären hos de olika stöden.

Anslaget för särskilt vuxenstudiestöd är ett reservationsanslag. Medlen är alltså begränsade och svux beviljas efter urval bland de sökande. Ansökan måste därför lämnas in i god tid före utbildningsstarten. Beroende på när under året som utbildningen börjar skall ansökan vara inlämnad senast den 15 maj, 15 augusti, 15 oktober eller 15 februari.

Medlen för särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa är också begränsade, men stödet beviljas till behöriga sökande i den ordning som ansökningarna kommer in till dess att anvisade medel är förbrukade. Ansökan för ett läsår måste dock vara inlämnad senast den 30 juni. Svuxa kan

alltså beviljas för ett helt läsår även om ansökan kommer in först i slutet på vårterminen.

Anslaget för studiemedel är ett förslagsanslag och alla som uppfyller studiestödskraven beviljas studiemedel. Sista ansökningsdag är den 31 oktober om ansökan avser en hösttermin och den 15 april om ansökan avser en vårtermin. Den som kommer in med sin ansökan den 30 oktober får fullt studiemedel för hela terminen, medan den som lämnar in ansökan den 2 november inte får någonting alls.

I andra förmånssystem är det vanligt att det inte finns några fasta ansökningstider, men att förmånen bara beviljas för en viss tid före ansökans inlämnande. Ett likartat synsätt är enligt vår mening lämpligt för det nya studiestödet. Det bör ligga ett ansvar på den enskilde att bedöma när han eller hon har behov av statlig studiefinansiering och då söka studiestöd. Det är dock rimligt att stödet skall kunna lämnas för en viss tid före det att man lämnar in ansökan. En månad bör räcka.

Vi föreslår att ansökan om studiestöd skall kunna lämnas in när som helst men att studiestöd inte beviljas retroaktivt för längre tid än fyra veckor före den vecka då ansökan inlämnats.

Beviljning

Enligt bestämmelser i studiestödslagen får svux och svuxa beviljas för högst två kalenderhalvår i sänder. För studiemedel finns numera inga sådana bestämmelser i lag eller förordning, men enligt de föreskrifter som CSN utfärdat beviljas även studiemedel för högst två kalenderhalvår åt gången.

Utredningen föreslår inga materiella förändringar av de nuvarande bestämmelserna. Vi föreslår att det nya studiestödet skall kunna beviljas för högst 52 veckor, dvs. ett år, åt gången.

Anmälningsskyldighet

Studiestödet beviljas på grundval av de uppgifter som den studerande lämnar i ansökan och andra uppgifter som CSN inhämtar från utbildningsanordnarna och från vissa register. Om förhållandena därefter förändras är den studerande i vissa lägen skyldig att anmäla detta till CSN. Bestämmelser om detta finns i dag i studiestödsförordningen och i CSN:s föreskrifter.

Utredningen anser att grundläggande bestämmelser om den studerandes anmälningsskyldighet bör finnas i studiestödslagen. Vi föreslår

därför att det i studiestödslagen skall anges att en studerande som har beviljats studiemedel är skyldig att till CSN anmäla sådan ändring av sina förhållanden som är av betydelse för rätten till studiemedel eller för studiemedlens storlek.

Förutom regleringen i studiestödslagen är det enligt vår mening nödvändigt att de regler om anmälningsskyldighet som i dag finns i studiestödsförordningen preciseras i vissa avseenden. De nuvarande reglerna har funnits sedan länge och har inte förändrats då rutiner och regler för andra förmånssystem har förändrats. Reglerna bör ange i vilka situationer som en studerande är skyldig att göra en anmälan och till vem anmälan skall göras. Dessutom bör det anges när anmälan skall göras, dvs. inom vilken tidsrymd efter förändringen som man är skyldig att göra anmälan.

4.9 Förändringar genom utredningens förslag

Vi har lämnat förslag till ett antal förändringar av studiestödets tilldelningsregler. Som avslutning på detta kapitel gör vi en kort summering av förändringsförslagen.

Jämfört med dagsläget innebär våra förslag att totalbeloppet i form av bidrag och lån blir lika stort eller större för praktiskt taget alla, samt att studiebidraget ökar för de flesta studerande. Vi föreslår även vissa begränsningar vad gäller den tid då man har rätt till stöd och en viss skärpning av de krav som ställs på studerande.

I bilaga F 5 finns en jämförelse för studerande i några olika inkomstlägen mellan de belopp som vi föreslår och de belopp som kan lämnas enligt dagens regler.

Vi föreslår att alla studerande skall kunna få minst samma totalbelopp i form av bidrag och lån som i dagens studiemedel. Till studerande i de prioriterade grupperna skall dessutom tilläggslån kunna lämnas upp till samma nivå som i dagens vuxenstudiestöd och utbildningsbidrag. Därmed är det endast den lilla grupp bland dagens vuxenstudiestödstagare som inte tillhör de av oss prioriterade grupperna, som får ett lägre totalbelopp med de regler som vi föreslår.

Bidraget ökar med vårt förslag för alla som med dagens regler skulle få studiemedel. För dem som skulle kunna få svux och svuxa innebär våra förslag förbätttringar för låginkomsttagare med kort utbildning och vissa försämringar för studerande i mellaninkomstlägen. För studerande på grundskolenivå innebär våra förslag höjda bidrag för praktiskt taget alla. Som framgår av sammanställningen i bilaga F 5 är det bidrag som vi föreslår ungefär lika stort som det bidrag efter skatt som en studeran-

de i den allra högsta dagpenningklassen i dag får som vuxenstudiebidrag efter skatt. För studerande i den prioriterade gruppen på gymnasienivå blir bidraget högre för alla som i dag skulle kunna få vuxenstudiestöd och har en tidigare inkomst på upp till ca. 12 300 kronor per månad. För den lilla grupp som i dag skulle kunna få svux eller svuxa, men som inte tillhör de prioriterade grupperna i det föreslagna systemet, ökar bidraget endast för dem som har en tidigare inkomst på högst ca. 8 300 kronor per månad.

Vi föreslår en utökad möjlighet att få studiestöd för deltidsstudier. Våra förslag innebär vidare en ökad möjlighet för ungdomar som slutfört en gymnasieutbildning att få studiemedel före 20 års ålder. Den övre åldersgränsen för rätt till stöd är i stort sett oförändrad. Våra förslag ger ökade möjligheter till inkomster vid sidan av studierna för den som studerar under ett helt kalenderår, men en kraftigare avtrappning för den som har en inkomst över fribeloppen.

Våra förslag innebär begränsningar av den längsta tid under vilken en studerande kan få studiemedel. Begränsningen är särskilt kraftig för forskarutbildning. För grundläggande högskoleutbildning förkortas tiden med ungefär ett år och dessutom skall eventuella gymnasiala påbyggnadsutbildningar inräknas i tidsramen. På grundskole- och gymnasienivå begränsas tiden för den som tidigare har en grundskole- eller gymnasiekompetens. Vi föreslår även en viss skärpning av studieresultatkraven för studerande i högskolan.

5 Studiestödet och andra förmånssystem

5.1 Principiella utgångspunkter

Det nya sammanhållna studiestödet skall lämnas till studerande med mycket olikartad bakgrund vad gäller ålder, sociala förhållanden, försörjningsbörda etc. Studiestödet skall exempelvis ges till yngre högskolestuderande som bor kvar hos sina föräldrar, lika väl som till vuxenstuderande flerbarnsföräldrar med höga boendekostnader. Det är uppenbart att behovet av ekonomiskt stöd under studietiden är mycket skiftande.

Vi har noterat att det, i takt med ett allt kärvare samhällsekonomiskt klimat, finns en tilltagande benägenhet att utesluta dem som studerar från de generella välfärdssystemen och i stället förorda att den aktuella frågan för de studerande löses inom studiestödets ram. Vår principiella utgångspunkt är att det nya studiestödet skall vara ett uteslutande utbildningspolitiskt motiverat studiesocialt stöd. Med den utgångspunkten har vi i kapitel 4 utformat vårt förslag till ett nytt studiestöd. Vi föreslår ett generellt studiestöd vars grundbelopp i princip skall vara lika stort för alla studerande. Särskilda behov av stöd under studietiden bör enligt utredningens uppfattning mötas genom åtgärder inom andra förmånssystem. Anpassning av studiestödet bör göras endast om det inte finns andra förmånssystem som kan tillfredsställa de särskilda behoven.

Vi kommer i detta kapitel att ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av ekonomiskt stöd under studietiden för studerande med höga boendekostnader och försörjningsansvar för barn.

Enligt direktiven skall vi analysera förhållandet mellan studiestödet och olika former av stöd till funktionshindrade och därvid överväga om funktionshindrades särskilda behov skall tillgodoses inom studiestödssystemet eller inom andra system. I linje med den principiella inställning som vi här har redovisat anser vi att funktionshindrades behov av extra stöd under studietiden bör tillgodoses inom andra förmånssystem. Inom dagens studiestödssystem beaktas i vissa fall att en studerande har ett funktionshinder. Det gäller exempelvis vid studieresultatprövningen, där särskild hänsyn kan tas om en studerande har ett sådant fysiskt handikapp som uppenbarligen medför att han eller hon fördröjs i studierna. Utredningen anser att sådana anpassningar är väl motiverade och bör ske

även i det nya systemet, men att studiestöd bör lämnas med samma belopp oberoende av eventuella funktionshinder.

I dagens studiestöd finns ett antal regler om samordning mellan studiestödet och andra ersättningar eller förmåner som kan lämnas under studietiden. Vi anser att det, vad gäller de olika ersättningar och förmåner som kan förekomma vid sidan av studiestödet, är lämpligt att skilja mellan två huvudformer – som bör behandlas på olika sätt – nämligen kompletterande respektive alternativa ersättningar och förmåner.

Med kompletterande ersättningar/förmåner avser vi sådana ersättningar och förmåner som kan sägas komplettera eller fylla ut studiestödet för studerande som har behov av ytterligare stöd. Med alternativa ersättningar/förmåner avser vi ersättningar och förmåner som kan sägas utgöra ett alternativt sätt att finansiera studierna. Alternativa ersättningar bör i princip samordnas med studiestödet och vi kommer i detta kapitel att lämna förslag till samordningsregler.

De kompletterande ersättningarna skall, på samma sätt som i dagens system, inte påverka studiestödets storlek. Det kan röra sig om bidrag till följd av försörjningsansvar, t.ex i form barnbidrag, förlängt barnbidrag, bidragsförskott och bostadsbidrag. På handikappområdet kan det röra sig om handikappersättning och vissa andra bidrag eller ersättningar. De kompletterande ersättningarna är inte skattepliktiga. Om det i framtiden tillkommer kompletterande ersättningar som är skattepliktiga (t.ex. i form av uttag från eventuellt kompetenskonto) får det övervägas om undantag skall göras för dessa på samma sätt som måste gälla för det nya studiestödets studiebidrag om detta i framtiden blir skattepliktigt.

5.2 Boendekostnader

Särskild hänsyn till de studerandes boendekostnader har hittills inte behövt tas inom studiestödet. Skälet för detta har främst varit att bostadsbidragen ansetts tillräckliga för att utjämna skillnaderna i boendekostnader mellan enskilda studerande och olika studieorter.

Regeringen tillsatte i april 1995 en särskild utredare med uppdrag att redovisa besparingar i bostadsbidragen om 1 500 miljoner på årsbasis. I tilläggsdirektiv anmodades bostadsbidragsutredningen att visa på besparingar motsvarande ytterligare 610 miljoner kronor per år. I sitt betänkande (SOU 1995:133) i december 1995 redovisade bostadsbidragsutredningen en rad olika besparingsförslag. Bland dessa ingick att

ungdomsbostadsbidraget skulle upphöra och att boendekostnader för studerande kan övervägas inom studiestödet. Mot den bakgrunden överlämnade regeringen genom tilläggsdirektiv (Dir.1996:19) i mars 1996 bostadsbidragsutredningens betänkande till studiestödsutredningen för beaktande vid överväganden om hur studier skulle kunna underlättas för dem med hög boendekostnad.

5.2.1 Nuvarande ungdomsbostadsbidrag

Bostadsbidrag för hushåll utan barn lämnas till ungdomar mellan 18–28 år. Fram till 31 december 1995 lämnades bostadsbidrag även till personer som var 29 år eller äldreoch som inte hade barn. För studiestödstagare som var 29 år eller äldre kunde dock bostadsbidrag lämnas enligt reglerna för personer under 29 år, om det var gynnsammare för förmånstagaren. Antalet studiemedelstagare utan barn som i maj 1995 fick ungdomsbostadsbidrag uppgick till 43 398 hushåll.

Ungdomsbostadsbidraget är beroende av bostadskostnad och inkomst. Olika regler för prövning av inkomst gäller för ensamstående och samboende. För ensamstående reduceras bostadsbidraget med en tredjedel av den del av årsinkomsten som överstiger 41 000 kronor. Samboendes bostadsbidrag reduceras med en tredjedel av den del av deras sammanlagda årsinkomst som överstiger 58 000 kronor. Under år 1996 kan maximalt 1 100 kronor per månad lämnas i ungdomsbostadsbidrag. Kostnaderna för bostadsbidrag för hushåll i åldern 18–28 år utan barn uppgick år 1995 till drygt 600 miljoner kronor. Därav utgick cirka 300 miljoner kronor till studiestödstagare, nästan uteslutande studiemedelstagare.

Tabell 5.1. Bostadskostnadsgränser för hushåll utan barn 1 januari 1996 (kr/månad).

Bidragsgrundande bostadskostnad	Bidrag med 75 procent upp till	Bidrag med 50 procent upp till
1 800	2 600	3 600

Tabell 5.2. Antalet studiemedelstagare utan barn som i maj 1995 erhöll bostadsbidrag.

Hushållstyp	Enligt reglerna för 18-28 år	Enligt reglerna för 29 år eller äldre
Ensamstående med studiemedel	37 468	4 777
Samboende med studiemedel	5 830	993
Totalt	43 298	5 770

Källa: Riksförsäkringsverket

Tabell 5.3. Genomsnittliga bostadsbidragsbelopp per hushåll i maj 1995, kr/månad.

Hushållstyp	Enligt reglerna för 18-28 år	Enligt reglerna för 29 år eller äldre
Ensamstående med studiemedel	634	730
Samboende med studiemedel	859	807

Källa: Riksförsäkringsverket

5.2.2 Utredningens överväganden

Bostadsbidragsutredningen framhöll att det kan finnas särskilda motiv för ekonomiskt bostadsstöd för studerande utan barn, men att det eventuellt finns administrativa fördelar om bostadsbidraget till studerande samordnas med studiestödet (SOU 1995:133 s 154). I detta sammanhang framhöll utredningen också att den nuvarande 29-års gränsen föreföll godtycklig vad gäller studiestödstagare och att denna vid en samordning av bostadsbidraget med studiestödet kunde upphöra.

Det finns enligt vår mening starka motiv för ett bostadsstöd till studerande. Utbildning – framför allt på högskolenivå – förutsätter ofta att den studerande flyttar från hemorten. De studerande behöver i många fall skaffa egen bostad på studieorten. För att stimulera fler till vidare studier är det därför väsentligt att de studerande har en acceptabel

bostadssituation. Brist på studentbostäder till en rimlig kostnad riskerar annars att motverka ambitionerna att bredda rekryteringsbasen för studier vid högskolan.

I ett tidigare skede har utredningen övervägt att kompensera ett indragande av ungdomsbostadsbidraget med en möjlighet till extra lån för studerande med hög boendekostnad. Detta har vi dock senare avvisat, främst med tanke på den stora skuldbörda som skulle bli följden av extra lån under fleråriga studier.

Utredningen har därför övervägt möjligheterna att inordna ett särskilt bostadsbidrag i studiestödet. Några oöverstigliga tekniska hinder för detta föreligger inte. En ökad administrativ hantering är dock oundviklig. I nuvarande studiemedelssystem prövas endast den studerandes egen ekonomiska situation för rätt till stöd. I bostadsbidragssystemet prövas däremot samboendes gemensamma inkomster. För att ett bostadsbidrag inom studiestödet inte skall bli mindre träffsäkert måste inkomstprövning ske av hela hushållets inkomster, d.v.s. även av personer som inte är studiestödstagare. CSN skulle dessutom behöva göra en efterkontroll av uppgivna boendekostnader, vilket medför ytterligare ett administrativt moment.

En mer principiell invändning mot olika lösningar för studerande respektive andra grupper kan också framföras. Studier är inte längre något som är förbehållet en begränsad grupp under en förhållandevis koncentrerad tidsperiod. Allt fler människor växlar mellan studier och annan verksamhet. För att inte boendet skall förhindra att så sker är det angeläget att söka generella lösningar som inte skiljer sig åt för studerande och icke-studerande.

I regeringens proposition (1995/96:186) föreslogs ett slopande av ungdomsbostadsbidraget fr.o.m. den 1 januari 1997. Vidare angavs att frågan om bostadsstöd till studerande behandlades av studiestödsutredningen med sikte på att bostadsbidraget skulle upphöra. Riksdagens behandling av propositionen har dock resulterat i att ungdomsbostadsbidraget kommer att kvarstå och att motsvarande besparingar görs på annat sätt inom bostadsbidragen (1995/96:BoU11).

Mot bakgrund av riksdagens ställningstagande finns få vägande skäl för ett särskilt bostadsbidrag inom studiestödet. Något motiv för att ha andra regler för studerande än för andra ungdomar när det gäller bostadsbidrag finns enligt vår mening inte. Principiella skäl talar tvärtom för att samma villkor bör gälla för studerande som för ungdomar i allmänhet. Även administrativa skäl talar för att bostadsbidrag bör hanteras inom ett system. Vi förordar därför att bostadsbidrag även fortsättningsvis lämnas till studerande inom ramen för bostadsbidragssystemet.

5.2.3 Hemmaboende – eget boende

Utredningen har i samband med de övervägande som gjorts beträffande de studerandes boendekostnader, prövat frågan om att skilja mellan studerande boende i föräldrahemmet och studerande med eget boende. I de nordiska grannländerna görs en sådan åtskillnad. I Norge lämnas ingen bidragsdel till hemmaboende, medan bidragsdelen i Finland och Danmark är betydligt lägre än för studerande med eget boende.

Studerande som bor i föräldrahemmet kan antas ha lägre levnadsomkostnader än studerande med egen bostad. Olika stödbelopp skulle kunna motiveras med att studiestöd endast är till för att bistå de studerandes faktiska behov av ekonomiskt stöd för att täcka uppehälle och övriga studieomkostnader.

I en enkätundersökning som genomfördes vårterminen 1990 (*Låna för livet.* CSN-rapport 1991:2) uppgav 13 procent av undersökningspersonerna att kost och logi i föräldrahemmet bidrog till en del av studiernas finansiering. Att skilja mellan eget boende och hemmaboende skulle därmed kunna antas rymma en viss besparingspotential. Ett mindre förmånligt studiestöd för studerande som bor i föräldrahemmet kan dock riskera att utgöra en drivkraft för studerande att skaffa egen bostad. Besparingens storlek är därför osäker. Ur administrativ synpunkt är en åtskillnad inte omöjlig. Vissa kontrollproblem kan dock antas uppstå. Utredningens huvudskäl för att inte skilja mellan studerande med egen bostad och studerande som bor i föräldrahemmet är dock att det utgör ett avsteg från grundprincipen att inte ta hänsyn till föräldraekonomin inom studiestödet. Det är för övrigt tveksamt varför just hänsyn till en studerandes boende i föräldrahemmet skall vara en omständighet som påverkar rätten till studiestöd medan andra former av stöd från föräldrar eller andra inte påverkar rätten till stöd. Utredningens bedömning är att en åtskillnad mellan eget boende och boende i föräldrahemmet bör undvikas.

5.3 Stödet till barnfamiljer och ensamföräldrar

Regeringen överlämnade med tilläggsdirektiven Dir. 1996:19 rapporten *Ensamföräldrarna och den ekonomiska krisen* till utredningen. Rapporten, som utarbetats av en arbetsgrupp inom regeringskansliet, har utgjort ett av underlagen vid våra övervägande om i vilken utsträckning studie-

stödet bör utformas med särskild hänsyn tagen till vissa grupper med stor försörjningsbörda.

Rapporten innehåller en redogörelse för de ensamstående föräldrarnas ekonomiska situation och förhållanden som arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet, graden av heltids- respektive deltidsarbete, utbildningsnivå och ensamföräldrarnas möjligheter att konkurrera på arbetsmarknaden. Huvuddelen av ensamföräldrarna är kvinnor och deras ekonomiska situation är genomsnittligt betydligt sämre än samboende föräldrars.

5.3.1 Samhällets ekonomiska stöd till barnfamiljer

Statens direkta ekonomiska stöd till barnfamiljer utgörs av de allmänna barnbidragen som lämnas för barn under 16 år. Efter 16 års ålder kan förlängt barnbidrag lämnas om barnet studerar vid grundskolan eller i viss annan motsvarande utbildning.

En del andra ekonomiska stöd lämnas endast vid vissa sociala situationer, t.ex:

- bidragsförskott,
- barnpension och
- vårdbidrag för handikappade barn.

Ett annat betydelsefullt ekonomiskt stöd för barnfamiljer utgörs av föräldraförsäkringen. För barnfamiljer med låga inkomster är bostadsbidrag en av de viktigaste stödåtgärderna. Bostadsbidraget är inkomstprövat och reduceras med 20 procent av den del av hushållets årsinkomst som överstiger 117 000 kr.

Beviljande av bostadsbidrag för hushåll med barn grundar sig på:

- inkomstens storlek,
- bostadskostnaden och
- antal barn i hushållet.

Bostadsbidraget har ett tydligt familjepolitiskt inslag och består dels av ett särskilt bidrag för hemmavarande barn, det s.k. grundbeloppet, dels ett belopp som beror på bostadskostnadens storlek och antalet barn, det s.k huvudbeloppet. För hushåll med ett barn uppgår grundbeloppet till 600 kronor per månad, för två barn 900 kronor samt 1200 kronor för tre eller flera barn. Huvudbeloppet beräknas enligt tabell 5.4.

Maximalt lämnas 2 500 kronor per månad för hushåll med 1 barn, 3 175 kronor för 2 barn samt 3 900 kronor för tre eller flera barn. Även till hushåll med s.k. umgängesrättsbarn lämnas bostadsbidrag, dock endast huvudbeloppet.

Tabell 5.4. Bostadskostnadsgränser för huvudbeloppet till barnfamiljer år 1996, kr/månad

Antal barn	Lägsta bidragsgrundande belopp	Bidrag med 75 procent upp till	Bidrag med 50 procent upp till
1	2 000	3 000	5 300
2	2 000	3 300	5 900
3	2 000	3 600	6 600

5.3.2 Utredningens överväganden

Som framgår av kapitel 4 innebär våra förslag till huvudstruktur för det nya studiestödet förbättringar för en stor del av de studerande på gymnasie- och grundskolenivå. Bidragsnivån höjs betydligt för de vuxenstuderande som hittills har haft studiemedel. För studerande med vuxenstudiestöd höjs både totalbelopp och bidragsnivå för alla utom dem i de högsta dagpenningklasserna. För låginkomstagare innebär det nya studiestödet att försörjningsmöjligheterna under studier förbättras avsevärt. Huvuddelen av den grupp ensamstående föräldrar som har störst försörjningsbörda – till övervägande delen kvinnor – återfinns bland dem för vilka det nya studiestödet medför kraftiga förbättringar.

En av utredningens uppgifter har dock varit att pröva om det krävs särskilda åtgärder för studerande med stor försörjningsbörda. Frågan om ett barntillägg inom studiestödets ram har därför prövats.

Inom vuxenstudiestöden fanns från den 1 juli 1984 fram till den 30 juni 1995 ett särskilt barntillägg i form av bidrag. Barntillägget i vuxenstudiestöden infördes bl.a. för att det i studiemedelssystemet då fanns ett återbetalningspliktigt barntillägg. Detta avskaffades dock år 1989 med motiveringen att totalbeloppet höjts till en nivå motsvarande många förvärvsarbetandes nettoinkomst. Barnbidrag och bostadsbidrag hade dessutom förbättrats väsentligt sedan barntillägget ursprungligen infördes.

Under senare år har det ekonomiska stödet till barnfamiljer inte varit undantaget från de allmänna besparingar som föranletts av behovet av att sanera statsfinanserna, bl.a. har nivån på de allmänna barnbidragen sänkts. Det bör dock nämnas att en viktig utgångspunkt för de åtgärder som vidtagits i bostadsbidragssystemet har varit att inte försämra situationen för de ekonomiskt sämst ställda barnfamiljerna. Riksdagens beslut

om införandet av ett nytt inkomstprövningssystem ligger i linje med detta, liksom beslutet att införa ett utökat flerbarnstillägg inom bostadsbidragen fr.o.m. 1 januari 1997 (Prop. 1995/96:186 s. 38).

Enligt vår bedömning medför inte de besparingar som gjorts en sådan försämring för studerande med föräldraansvar att de under normala förhållanden inte kan klara försörjningen under studietiden med hjälp av de stödåtgärder samhället erbjuder. Utredningen har som stöd härför exempel på olika typer av studerandehushåll samt inkomster och utgifter för dessa. Levnadsomkostnaderna för studerande har jämförts med den levnadsnivå som socialbidragsnormen anger. Dessutom har ett tillägg för direkta studieomkostnader för studiematerial m.m. tillförts. I bilaga F 6 redovisas räkneexempel som visar att det tänkta nya studiestödet i kombination med barnbidrag och bostadsbidrag innebär att studerande med föräldraansvar bör kunna klara sin ekonomi vid de flesta familjesituationer.

Under vissa förhållanden kan gruppen studerande ensamföräldrar få det svårt att försörja sig på studiestöd tillsammans med andra stödåtgärder. Det gäller främst i de fall då boendekostnaden är mycket hög. Även en hög kostnad för barnomsorg kan vara av betydelse. Avgifterna för barnomsorg varierar nämligen kraftigt mellan kommunerna. Utredningen har dock inte kunnat finna att ensamstående föräldrar p.g.a. studier har nämnvärt större merkostnader och därmed större behov av ekonomiskt stöd än de ensamstående föräldrar som inte bedriver studier. Levnadsstandarden för ensamföräldrar med låga inkomster vid studier skiljer sig inte nämnvärt från levnadsnivån för förvärvsarbetande. Utredningen har gjort en jämförelse mellan disponibla medel vid förvärvsarbete respektive studier (se bilaga F 2). Vid en bruttoinkomst av förvärvsarbete på 12 000 kr per månad är de disponibla medlen efter skatt på i stort sett samma nivå som vid studier med det här föreslagna studiestödet.

Arbetsgruppen bakom ensamförälderrapporten framhåller att det mest träffsäkra medlet för att förbättra det ekonomiska stödet till ensamföräldrarna är en utökning av bostadsbidragssystemet. Vi delar den uppfattningen. Flera skäl talar för att bostadsbidragen både sakligt och ur administrativ synpunkt är den bästa metoden att lämna direkt ekonomiskt stöd åt de ensamstående föräldrarna:

* Variationen i boendekostnad är stor mellan hushållen och dess storlek är i de flesta fall den avgörande faktorn för många ensamföräldrars hushållsekonomi.
* Försörjningsproblemet är inte begränsat till de studerande.
* Den fördelningspolitiska profilen förutsätter att det ekonomiska stödet behovsprövas.

Rapporten om ensamföräldrarnas ekonomiska situation tar även upp problemet att studier i ett begränsat antal fall är ekonomiskt mindre fördelaktigt än socialbidrag. Socialbidrag är behovsprövat och kopplat till hushållets utgifter för skälig levnadsnivå. Huvudprincipen är att socialbidrag lämnas först när andra försörjningsmöjligheter är uttömda. I princip skall förmånstagaren stå till arbetsmarknadens förfogande och inte heller ha egna realiserbara tillgångar.

I de allra flesta fall är socialbidrag lägre än studiestöd. För ett mycket begränsat antal familjer med hög boendekostnad – ofta i kombination med ett relativt stort antal barn – kan dock socialbidrag lämnas med högre belopp. I sådana fall är inte studiestöd tillräckligt för att klara uppehället. Enligt nuvarande praxis kan i vissa fall kompletterande socialbidrag lämnas till studerande t.ex vid svenska för invandrare och vid vissa grundskolestudier (se Allmänna råd från socialstyrelsen 1992:4 s. 54 ff). Enligt vår mening är det viktigt att en utvidgning av möjligheterna till kompletterande socialbidrag övervägs för studier även i vissa andra situationer. Detta bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen inom regeringskansliet av socialtjänstkommitténs huvudbetänkande. För den grupp ensamföräldrar som berörs är det av avgörande betydelse att reella ekonomiska möjligheter till utbildning ges för att de skall kunna förbättra sina utsikter på arbetsmarknaden och livssituationen i stort.

5.4 Samordning av studiestödet med andra ersättningar och förmåner

5.4.1 Dagens regler

Det finns i dag ett stort antal regler inom studiestödet som berör samordningen med andra förmåner och ersättningar. Dessa regler skiljer sig i väsentliga avseenden mellan studiemedel och vuxenstudiestöd. Samordningen med andra förmåner och ersättningar görs i dag på tre sätt.

1. Förbud mot sammanfallande förmåner

I studiestödslagen anges att två förmåner inte får uppbäras samtidigt. Studiemedel, svux och svuxa får inte uppbäras samtidigt och dessa stöd kan inte heller lämnas samtidigt med studiehjälp, utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och utbildningsbidrag för doktorander. Dess-

utom föreskrivs att studiestöden inte kan lämnas under tid då man gör totalförsvarstjänst.

2. Reducering av sammanfallande förmåner
Reduceringen kan göras med vissa schablonbelopp eller genom att den ena ersättningen reduceras med det belopp som den andra ersättningen lämnas med. Studiemedel reduceras med vissa schablonbelopp för den som har fria läromedel och måltider. För den som har svux eller svuxa och samtidigt uppbär vissa pensionsförmåner minskar vuxenstudiestödet med det belopp som man får i pension. Reducering görs även för den som har bibehållen lön under utbildningen.

3. Inkomstprövning
Andra ersättningar skall tas upp som inkomst vid ansökan om studiestöd och kan, om förmånen är tillräckligt stor, reducera studiestödet. Inkomstprövning förekommer endast i studiemedelssystemet.

Skillnaderna mellan vuxenstudiestöden och studiemedel beror på de syften som stöden hade då de kom till. För vuxenstudiestöden har man i stort sett övertagit de samordningsregler som gäller för utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning. Svux, svuxa och utbildningsbidrag ersätter lön. Om en studerande samtidigt med vuxenstudiestödet får någon annnan ersättning som också ersätter lön, så skall den studerande inte få dubbla ersättningar. Vuxenstudiestöden reduceras därför med den kontantersättning som ersätter lön. Om den studerande däremot utökar sin disponibla inkomst genom extraarbete vid sidan av studierna påverkar det inte studiestödet.

Studiemedlen är avpassade så att de skall täcka den studerandes kostnader för uppehället under studietiden. Om en studerande har andra inkomster eller förmåner vid sidan av studiestödet, anses han eller hon inte ha samma behov av studiemedel. Skattepliktiga inkomster kan, om de överstiger vissa belopp, reducera studiestödet. Vissa andra förmåner leder till att studiemedlen reduceras efter vissa schablonregler.

5.4.2 Samordningsprinciper för det nya studiestödet

Vi anser att förbud mot sammanfallande förmåner bör gälla i fråga om alla ersättningar och förmåner från stat eller kommun som avses täcka kostnaderna för den studerandes hela försörjning under studietiden och som är avsedda att finansiera studier.

Inkomstprövning bör tillämpas beträffande alla skattepliktiga ersättningar. I avsnitt 4.5 har vi lämnat förslag till utformning av reglerna för

inkomstprövning i det nya studiestödet. Reglerna liknar dem som i dag gäller för studiemedel och avviker därmed från dem som nu gäller för vuxenstudiestöden.

Reducering av sammanfallande förmåner kan tillämpas vad gäller mera betydande förmåner som inte lämnas som en kontantersättning till den studerande. Reducering kan även tillämpas beträffande kontantersättningar. I ett generellt studiestöd där samma belopp utgår till så gott som alla studerande bör små ersättningar och förmåner inte medföra att rätten till stöd påverkas.

Samordningen mellan studiestödet och andra ersättningar kan göras i studiestödet eller i det förmånssystem som skall samordnas med studiestödet. Vilken metod som skall väljas får delvis bestämmas utifrån lämplighetsaspekter. Vi lämnar förslag till samordningsregler i studiemedelssystemet. Dessa förslag kan kräva ändring av reglerna för samordning med studiestödet i andra förmånssystem.

Reglerna för samordning med andra ersättningar och förmåner bör vara enkla. Det är också önskvärt att förekomsten av andra förmåner skall kunna kontrolleras på ett enkelt sätt.

5.4.3 Arbetsmarknadspolitiskt stöd

I dag kan studiemedel, svux och svuxa inte lämnas samtidigt med utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning. I övervägandena kring den framtida arbetsmarknadspolitiken har förslag framförts om en annan utformning av det arbetsmarknadspolitiska stödet vid studier. Vi har övervägt möjligheten att utforma samordningen med utbildningsbidrag och den ersättning som kan komma att ersätta utbildningsbidraget genom någon av de andra samordningsformer som finns för dagens studiestöd.

Ett alternativ är att tillåta att en arbetsmarknadspolitisk ersättning lämnas samtidigt med det nya studiestödet, men att ersättningen tas upp som inkomst. Vi föreslår i det föregående att det nya studiestödet reduceras först vid en årsinkomst på ca. 54 000 kronor. Detta alternativ skulle innebära att en arbetslös under studietiden skulle kunna få en disponibel inkomst som överstiger inte bara ersättningen från A-kassan utan även är högre än en arbetsinkomst. Detta alternativ är därför inte lämpligt.

Ett annat alternativ är att använda tekniken med reducering av sammanfallande förmåner. Reglerna skulle kunna utformas så att det nya studiestödet alltid lämnas vid studier i reguljär utbildning. Om det av arbetsmarknadspolitiska skäl anses befogat att till vissa arbetslösa stude-

rande lämna ett bidrag som motsvarar A-kasseersättningen, kan studiestödets bidrag ligga i botten och lämnas till alla. Lån kan dock inte beviljas till dessa studerande. För den som har en ersättning från A-kassan som är större än studiebidraget lämnas ett arbetsmarknadspolitiskt bidrag med mellanskillnaden upp till A-kassenivån. Med en sådan lösning dras en klar gräns mellan utbildningspolitiskt motiverade kostnader i form av studiestöd och arbetsmarknadspolitiska kostnader. Reglerna beträffande studieaktivitet och studieresultat skulle vara desamma för alla studerande, vilket också skulle underlätta för utbildningsanordnarna.

Med hänvisning till de principer vi nyss redovisat förordar vi att det nya studiestödet inte skall kunna lämnas för samma tid som arbetsmarknadspolitisk ersättning. Vi föreslår alltså att studiemedel inte skall lämnas för samma tid som utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning. Detsamma bör gälla för det arbetsmarknadspolitiska stöd som kan komma att ersätta utbildningsbidrag.

5.4.4 Socialförsäkringsförmåner

En studerande kan under studietiden uppbära olika socialförsäkringsförmåner. Dessa samordnas på olika sätt mot studiemedel, svux och svuxa.

För en studerande som under studietiden uppbär sjukpenning från den allmänna försäkringen finns särskilda samordningsregler. Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) hålls vilande under studietiden. Vid sjukdom utbetalas sjukpenning enligt en särskild studietids-SGI grundad på den inkomst som den studerande har jämsides med studierna eller under ferietid.

Alla skattepliktiga socialförsäkringsförmåner skall tas upp som inkomst vid ansökan om studiemedel. Vad gäller vuxenstudiestöden används tekniken med reducering av sammanfallande förmåner för en del socialförsäkringsförmåner. Sålunda minskas svux och svuxa (både bidrag och lån) för den som har sådan pension eller livränta som utgör ersättning för inkomstbortfall. Vuxenstudiebidraget reduceras även för den som har sjukpenning enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. Studiestöden samordnas även med rehabiliteringsersättning. Samordningsreglerna finns i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Enligt dessa skall rehabiliteringspenningen minskas med bidragsdelen i studiemedel och vuxenstudiestöd.

Som vi framhållit inledningsvis i detta kapitel har vi eftersträvat att utforma ett renodlat studiesocialt stöd med generellt verkande regler bl.a för samordning med inkomst av tjänst. De ersättningar som lämnas inom

ramen för socialförsäkringssystemet lämnas i stället för lön. Huvudregeln bör därför enligt vår uppfattning vara att samordningen sker genom tillämpning av de föreslagna reglerna för inkomstprövning i det nya studiestödet.

Rehabiliteringsersättning är den enda socialförsäkringsförmån som uttryckligen avses utgöra ersättning under studier. Den framtida utformningen av rehabiliteringsverksamhet och ersättning vid rehabilitering är under utredning bl.a i Sjuk- och arbetsskadekommittén (Dir 1995:54). Ersättningen kan i framtiden komma att ingå i en samordnad ohälsoförsäkring som också avses innefatta dagens förtidspension och sjukbidrag.

Vi föreslår att samordningen mellan studiestödet och socialförsäkringsförmåner sker genom inkomstprövning utom vad gäller rehabiliteringsersättning. Studiemedel skall alltså inte kunna lämnas för samma tid som rehabiliteringsersättning.

Om samordningen utformas på detta sätt kan t.ex. den som uppbär hel förtidspension samtidigt med studiemedel få en jämföreslevis hög disponibel inkomst. Om detta inte anses önskvärt bör man vid utformningen av en framtida ohälsoförsäkring överväga att införa bestämmelser om reducering av försäkringen för den som för samma tid uppbär det nya studiestödet.

5.4.5 Studiefinansiering vid forskarutbildning

Vi har i avsnitt 4.6.1 konstaterat att det nya studiestödet i princip inte bör lämnas vid forskarutbildning. Forskarutbildningen bör finansieras med mera förmånliga stöd. Vi föreslår dock att det nya studiestödet skall kunna ges för forskarutbildning under ett år.

I dag kan en forskarstuderande inte få studiemedel för samma tid som han eller hon får utbildningsbidrag. Utbildningsbidrag ges emellertid ofta för studier på deltid. Enligt praxis är det möjligt att under samma tid ha både studiemedel och utbildningsbidrag om stöden sammanlagt avser högst heltid.

Förbudet mot sammanfallande förmåner gäller för utbildningsbidrag, men däremot inte för doktorandtjänst. Lönen vid en doktorandtjänst är högre än utbildningsbidraget. Den skall visserligen tas upp som inkomst, men det är svårt att motivera att samordningen med studiestödet är utformad på olika sätt för de båda förmånerna.

Vi föreslår att studiemedel inte skall lämnas för samma tid som en forskarstuderande får utbildningsbidrag eller innehar doktorandtjänst.

5.4.6 Naturaförmåner

Dagens studiestödsregler innnehåller ett antal bestämmelser om minskning av studiestödet för studerande som har vissa former av naturaförmåner. Andra naturaförmåner påverkar däremot inte studiestödets storlek. Det gäller exempelvis för studerande som har fri kost och logi i föräldrahemmet.

Enligt bestämmelser i studiestödslagen kan regeringen besluta att det belopp som lämnas i studiemedel och vuxenstudiestöd skall minskas för den vars uppehälle helt eller till väsentlig del bekostas av stat eller kommun. En sådan minskning görs i dag endast för studerande som är föremål för kriminalvård utom anstalt. Vi föreslår att bestämmelsen i studiestödslagen skall finnas kvar i det nya studiestödet.

Enligt bestämmelserna i studiestödslagen lämnas studiemedel, svux och svuxa inte för tid under vilken en studerande gör totalförsvarstjänst eller fullgör utbildning till reservofficer. Bestämmelserna motiveras med att den som gör militärtjänst har fritt uppehälle i form av boende, mat och kläder och att det då inte är motiverat att man även skall få studiestöd. Vi anser att de nuvarande bestämmelserna bör behållas.

I dagens studiemedelssystem finns en särskild regel för den som genomför repetitionsutbildning inom totalförsvaret. För att en studerande som gör ett studieuppehåll för repetitionsutbildning inte skall drabbas ekonomiskt görs ett avsteg från regeln att studiemedel endast beviljas för hela 15- eller 30-dagarsperioder. Studiemedel beräknas före och efter studieuppehållet per dag på samma sätt som för vuxenstudiestöden. Det nya studiestödet skall lämnas per vecka. Därigenom minskas de nuvarande samordningsproblemen. Vi föreslår därför att den nuvarande regeln inte skall finnas kvar.

En studerande som har fria läromedel eller fria skolmåltider får reducerade studiemedel. Det gäller däremot inte för den som får vuxenstudiestöd. År 1996 minskas studiemedlen med 521 kronor per månad för den som har fria skolmåltider och med 282 kronor per månad för den som har fria läromedel. Skolorna lämnar uppgift om förmånerna till CSN som reducerar studiestödet.

Under läsåret 1994/95 fick ca 5 000 elever reducerade studiemedel på grund av fria läromedel. Av dessa studerade fanns ca. 1 600 i komvux, 3 150 i gymnasieskolan och 150 på folkhögskola. Ca 10 procent av alla studiemedelstagare på skolnivå fick därmed studiemedlen reducerade.

Läsåret 1994/95 var det ca. 1 500 elever som fick reducerade studiemedel på grund av fria skolmåltider, varav så gott som alla studerade i

gymnasieskolan. 12 procent av studiemedelstagarna i gymnasieskolan hade fria skolmåltider.

Reduceringen mot fria läromedel och måltider infördes som en besparingsåtgärd år 1982. Regeringen räknade då med att den skulle minska utflödet av studiemedel med ca. 60 miljoner kr, eller 2 procent. Budgetåret 1994/95 var besparingen i form av minskat utflöde av studiemedel endast ca. 10 miljoner kr, eller 0.1 procent. Besparingen är således numera ganska blygsam. Därutöver bör frågan ses i ljuset av de principer som vi angett för det nya studiestödet.

Levnadsomkostnaderna kan variera kraftigt mellan studerande. Undersökningar har visat att kostnaderna för mat är jämförelsevis höga för ensamboende män och låga för studerande som bor kvar i föräldrahemmet (se t.ex *Låna för livet*. CSN-rapport nr 2 1991, s. 25). Dessa variationer kan vara större än skillnaderna mellan studerande som får och inte får fri skollunch. Alla får dock samma belopp – utom de som har fria skolmåltider. Detta är inte konsekvent.

Man har tidigare diskuterat att differentiera studiestödet med hänsyn till kostnader för läromedel. Motivet har varit konstaterade skillnader mellan högskolestuderande och studerande i gymnasial utbildning. Reduceringen för fria läromedel kan sägas vara en form av differentiering. Vi har dock i kapitel 4 tagit ställning för ett generellt studiestöd. Då är det principiellt tveksamt att reducera studiestödet för den som har fria läromedel.

Utredningen föreslår att det nya studiestödet inte skall påverkas av att studerande har fria läromedel eller skolmåltider.

5.4.7 Skattefria ersättningar

Den samordning vi föreslår genom inkomstprövning gäller endast skattepliktiga inkomster. En studerande kan därför under studietiden uppbära icke-skattepliktiga ersättningar som inte påverkar studiestödet. Bland ersättningar av detta slag finns skattefria stipendier.

I dagens system reducerar stipendier extra studielån vid utlandsstudier, men påverkar i övrigt inte rätten till studiestöd, såvida de inte är skattepliktiga. Enligt bestämmelserna i kommunalskattelagen (1928:370) utgör stipendier för mottagarens utbildning inte skattepliktig inkomst och skall därmed inte tas upp som inkomst vid ansökan om studiemedel.

Skattefria stipendier skulle kunna betraktas som inkomst vid beräkning av studiemedel. Det skulle dock innebära en principiell förändring av nuvarande enkla regler att endast beakta skattepliktiga inkomer. Ett alternativ är att införa regler om att stipendier skall reducera studiestö-

det. En reducering skulle då kunna göras med det belopp som lämnas som stipendium.

Ett tungt vägande skäl mot att beakta stipendier i studiestödssystemet är enligt vår uppfattning svårigheten att kontrollera förekomsten av stipendier. CSN skulle bli helt beroende av att den studerande själv lämnar uppgift om beviljade stipendier. Studiestödet bör enligt vår uppfattning inte innehålla regler som uppmuntrar till missbruk.

Vi föreslår att studiestödet, liksom nu, inte skall samordnas med skattefria stipendier.

6 Studiestöd för studier utomlands m.m.

6.1 Studier utomlands

6.1.1 Bakgrund till nuvarande regler

Vid studiemedelssystemets tillkomst år 1965 infördes bestämmelser om rätt till studiestöd för studier utomlands. Vid studier *inom Norden* skulle motsvarande villkor gälla som vid studier i Sverige med undantag för krav på en viss minsta studietid. Vid studier *utanför Norden* skulle studiemedel i princip beviljas bara om studierna inte med lika stor fördel kunde bedrivas i Sverige. Utbildningen skulle motsvara eller vara jämförbar med med utbildning i Sverige.

Tillämpningen byggde sedan i huvudsak på ett uttalande av departementschefen i propositionen (1964:138) om studiesocialt stöd till studerande ungdom. Där framgick bl.a. att stödet i första hand var avsett för utbildning utomlands som inte stod att få i Sverige. Men även utbildningar där antalet platser i Sverige inte svarade mot arbetsmarknadens behov (i tillämpningen t.ex. utbildning till läkare, tandläkare, tekniker) kunde komma ifråga liksom studier där nyttan av en utlandsvistelse var påtaglig, t.ex. språkstudier. Det ansågs inte tillrådligt att ge generella möjligheter till studiemedel för studier utanför Norden med hänsyn till svårigheterna att värdera den utländska utbildningen och att kontrollera studielämplighet och studieresultat.

Under de första tio åren beviljades studiemedel för studier utomlands till 300 – 500 studerande årligen. Därefter ökade antalet och uppgick till 1 000 – 2000 under senare delen av 1980-talet.

Önskemål om uppmjukning av de tämligen restriktiva bestämmelserna fördes fram i olika sammanhang. Frågan behandlades av studiemedelskommittén i betänkandet Studiemedel (SOU 1987:39). I propositionen Studiemedel (1987:116) föreslogs att studiemedel för högskolestudier i allmänhet skulle kunna lämnas. Departementschefen fann det positivt att svenska studerande förlade en del eller t.o.m. hela sin utbildning till ett annat land. Någon dramatisk ökning av antalet som sökte studiemedel för utlandsstudier förutsågs inte och några extra kostnader p.g.a. de nya reglerna beräknades inte. Det antogs att – om inte utlandsstudier-

na kom till stånd – de studerande skulle begära studiemedel för studier i Sverige istället.

6.1.2 Gällande regler

Studiemedel för studier utomlands får endast beviljas till svenska medborgare. Fr.o.m. januari 1994 jämställs med svensk medborgare person från ett annat EES/EU-land som har anställning (motsvarande) i Sverige.

Enligt studiestödsförordningen (4 kap. 16a §) får studiemedel beviljas för studier på gymnasial och eftergymnasial nivå i ett utomnordiskt land om

1. studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning,
2. den studerande varit folkbokförd i Sverige under de senaste två åren,
3. ifråga om gymnasial utbildning, studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid svensk läroanstalt och CSN har beslutat att utbildningen kan anses ha en godtagbar standard samt
4. ifråga om eftergymnasial utbildning, Högskoleverket har beslutat att utbildningen kan anses ha en godtagbar standard.

Studiehjälp (för studerande under 20 år i gymnasial utbildning) kan beviljas för studier inom Norden på samma villkor som i Sverige. För studier utanför Norden kan stöd ges endast om det är fråga om utbildning som inte finns i Sverige. Undantag görs för barn till föräldrar som vistas utomlands t.ex. i svensk utrikestjänst, då studiehjälp som regel ges för gymnasial utbildning i vistelselandet. *Vuxenstudiestöd* kan inte beviljas för studier utomlands.

6.1.3 Omfattning m.m.

Antalet utlandsstuderande har ökat kraftigt under de senaste åren. Den största gruppen utgörs av personer som på eget initiativ ordnat en utbildningsplats vid en utländsk läroanstalt (s.k. free movers). Merparten torde finansiera studierna med studiemedel. En annan grupp utgör de som inom ramen för ett studentutbytesprogram (Socrates m.fl.) bedriver studier utomlands under en kortare tid. Hit kan också räknas de som genom institutionernas egna utbytesprogram vistas en tid vid ett utländskt lärosäte. Även utbytesstuderande finansierar normalt studierna med studiemedel. Under 1994/95 läste ca. 2 500 svenska studenter utomlands inom ramen för EU:s utbytesprogram och ca. 500 inom

ramen för Nordplus. Hur många som utöver detta förlägger någon del av studierna utomlands "som ett led i den svenska utbildningen" saknas det uppgifter om.

Antalet s.k. free movers som beviljats studiemedel har ökat kraftigt sedan de nya reglerna infördes. Tabell 6.1 visar utvecklingen under de senaste fyra åren. Studerande som deltar i utbytesprogram (Socrates, Nordplus m.fl.) är inte inräknade.

Tabell 6.1 Antal studerande (s.k. free movers) som erhållit bidrag och lån

Budgetår	Bidrag		Lån	
	Gymn. utbildn.	Eftergymn. utbildn.	Gymn. utbildn.	Eftergymn. utbildn.
1991/92	290	8 180	230	5 980
1992/93	410	11 390	310	8 590
1993/94	490	13 760	390	10 650
1994/95	410	14 850	310	11 900

Utbetalda belopp under de senaste fyra åren framgår av följande sammanställning.

Tabell 6.2 Totalt utbetalt stöd i bidrag och lån, Mkr

Budgetår	Gymnasial utbildn.		Eftergymnasial utbildn.		
	Bidrag	Lån	Bidrag	Lån	Varav extra lån
1991/92	3,4	7,6	110,2	277,5	133,3
1992/93	5,1	12,2	155,0	445,7	238,5
1993/94	5,7	17,7	174,7	673,6	333,3
1994/95	5,5	15,5	201,3	715,7	308,4

Fördelning på ålder och länder

De studerande som erhållit studiemedel för eftergymnasiala studier under budgetåret 1994/95 fördelade sig åldermässigt på följande sätt:

– 24 år	53 %
25 – 29 ”	28 %
30 – 34 ”	6 %
35 – ”	3 %

Sex procent studerade i Norden, 54 procent i övriga Europa, 32 procent i USA och 8 procent i länder utanför Europa och USA. Ca. 60 procent av det totala antalet utlandsstuderande är kvinnor. Kvinnodominansen finns bland dem som valt att studera i Europa. Av de studerande i Nordamerika är männens andel något högre än kvinnornas.

6.1.4 Enkätundersökning 1994

På CSN:s uppdrag genomfördes år 1994 en enkätundersökning bland studerande som erhöll studiemedel för studier utomlands under budgetåret 1991/92 (S-E Reuterberg/A Svensson, CSN-rapport 1995:1). Antalet svarande var 4 800.

Bland resultaten av undersökningen kan nämnas att ca. 60 procent var kvinnor, vilket kan jämföras med andelen 52 procent i grundläggande högskoleutbildning i Sverige samma år. Andelen studerande från socialgrupp III var lägre bland utlandsstuderande än bland studerande i Sverige, detta särskilt när det gällde humanistiska studier (ofta språkstudier).

För drygt hälften av gruppen ersatte utbildningen utomlands en utbildning i Sverige (för socialgrupp III 60 procent). Endast fyra procent uppgav att de avsåg att tillgodoräkna utlandsstudierna i en svensk examen. Den genomsnittliga studietiden beräknas till 3,3 terminer (fullgjord och återstående tid) för kompletterande utbildningar och till 8,7 terminer för ”huvudutbildningarna”.

För en grupp i undersökningen saknas uppgifter om social bakgrund. Många i denna grupp hade utländsk anknytning och studier i det egna hemlandet var jämförelsevis vanliga. Den genomsnittliga studietiden beräknades bli cirka två terminer längre än i de övriga grupperna.

Av alla svarande hade ca. 10 procent avbrutit studierna, i huvudutbildningarna tre procent. Hög studietakt och språksvårigheter tycks ha spelat en liten roll för frekvensen studieavbrott.

Nyttan av utlandsstudierna skattas mycket högt av de studerande själva. För cirka tre fjärdedelar var studiemedel den huvudsakliga finansierngskällan. I synnerhet män från socialgrupp III utnyttjade möjligheten till både bidrag och lån. En sjättedel av de svarande uppgav att de hade ekonomiska problem.

När det gäller skuldsättningen uppgav 57 procent av dem som fullföljt studierna eller fortfarande studerade att de fått eller skulle få en högre skuld p.g.a. utlandsstudierna. Mellan 70 och 75 procent ansåg emellertid att att värdet av studierna uppvägde den större skulden. Utredarna gjorde bedömningen att ytterst få av de utlandsstuderande som valt långa utbildningar skulle bli skuldfria under sin yrkesverksamma tid.

6.1.5 Utredningens överväganden

Kunskaper om och utbyte med andra andra länder är i dagens samhälle en nödvändighet. Värdet av det internationella perspektivet poängteras inte minst inom utbildningsområdet. Utvecklingen mot en i princip gränslös arbetsmarknad kräver att kompetensen om förhållanden i andra länder vidgas. Denna syn motiverade också tillkomsten av de nuvarande liberala reglerna om studiestöd för studier utomlands.

Som framgått av det föregående har de finansieringsmöjligheter som öppnades 1989 medfört en successiv ökning av antalet studerande utomlands. CSN:s undersökning, som refererats, visar på klart positiva erfarenheter av reglerna. Systemet har också inneburit en minskad press på det svenska utbildningsväsendet.

Ett betydande problem är emellertid den höga skuldsättning som normalt uppstår när studierna förläggs till ett annat land och det därmed ökade risktagandet för den enskilde och staten. De studerande har som regel extra kostnader för främst undervisningsavgifter, resor och försäkringar, för vilka CSN beviljar extra studiemedel (lån). Därmed uppstår en betydande merskuldsättning jämfört med motsvarande studier i Sverige. I många fall är skuldsättningen ungefär dubbelt så stor.

Enligt CSN:s praxis beviljas extra lån för

- avgifter med högst 6 000 kr per studiemånad
- en tur- och returresa per år samt
- försäkring med 1 600 kr per år inom Europa och 2 400 kr per år utom Europa.

CSN har på olika sätt arbetat för att minska lånebehovet. En studerandeförsäkring med låga avgifter har tillkommit efter förhandling mellan CSN och Folksam. Undervisningsavgifterna har i flera fall sänkts efter kontakter mellan CSN och utbildningsanordnare. Extra lån för utlandsresorna beräknas också kunna minska genom direktupphandling av resor hos reseföretag.

Av följande sammanställning framgår antal studerande i *eftergymnasial utbildning* som beviljats extra lån och totalt utbetalade belopp budgetåret 1994/95.

Ändamål	*Antal studerande*	*Totalt beviljat, Mkr*
Terminsavgifter	8 060	241,9
Resor m.m.	8 580	53,3
Försäkringar	7 230	13,2
Totalt		308,4

Som framgår är det terminsvgifterna som orsakar de största extra lånen. Avgifterna varierar från land till land och från utbildning till utbildning. Per studerande betalades under året ut i genomsnitt ca. 30 000 kr.

Utredningen anser att det nuvarande systemet med extra lånemöjligheter vid utlandsstudier inte är tillfredsställande. De extra lånen medför som regel dels en kraftigt ökad skuldbörda för den enskilde, dels en betydande, icke synlig mersubvention till denna grupp studerande i och med att flertalet kommer att få obetalda skulder avskrivna vid 65 års ålder. Staten skjuter alltså delvis kostnaderna för nuvarande ordning framför sig.

CSN redovisade i december 1995 en undersökning som gjorts bland de låntagare som år 1995 hade skulder i det nya systemet på över 300 000 kr. Det framgår av rapporten att 70 procent av låntagarna hade studerat utomlands. Den höga skuldsättningen berodde till stor på att de beviljats extra lån för avgifter. Enligt CSN måste man utgå från att skulderna i dessa fall inte kommer att betalas tillbaka i sin helhet.

Olika vägar att minska utlåningen kan övervägas. Rätten till studiestöd utomlands skulle kunna begränsas till EU-länder. Vi är dock inte beredda att förorda en sådan inskränkning. En annan väg är att som i Danmark begränsa rätten till studiestöd till exempelvis tre år. De jämförelsevis begränsade ekonomiska effekterna av en sådan åtgärd skulle dock inte uppväga nackdelarna.

Ett tredje sätt att begränsa den höga skuldsättningen är givetvis att ta bort möjligheten till extra studielån för avgifter. Konsekvensen av en

sådan åtgärd, utan att andra möjligheter erbjuds, torde emellertid bli att många studerande måste skrinlägga sina planer på studier utomlands. Detta skulle i sin tur få till följd en nedgång i antalet studerande utomlands och en ökad efterfrågan på utbildning i Sverige. Redan med nuvarande tillämpning är det en sned social rekrytering till utlandsstudier. Ett slopande av möjligheterna till extra lån för avgifter skulle sannolikt innebära att andelen studerande från ekonomiskt mindre välsituerade grupper skulle minska ytterligare.

CSN har vid flera tillfällen föreslagit att de som väljer att studera utomlands skall erhålla ett tilläggsbidrag motsvarande utbildningskostnaden i Sverige. Utredningen ställer sig positiv till en lösning i den riktningen.

Efterfrågan på högskoleutbildning i Sverige har under lång tid varit större än tillgången på platser. Även med en planerad utbyggnad av den högre utbildningen kan efterfrågan komma att överstiga utbudet av platser. Ett visst antal studerande utomlands innebär att den svenska högskoleorganisationen avlastas. Rimligt är då att den "inbesparade" kostnaden för motsvarande antal utbildningsplatser i Sverige kommer de utlandsstuderande tillgodo i form av en viss kompensation för deras kostnader för terminsavgifter.

Det kan här erinras om utlandsprogrammet i Norge. Till studerande som antas till utbildningar som leder till yrkes- eller utbildningskompetens i Norge lämnas generösa extra bidrag för undervisningsavgifter och resor. (Jfr bilaga C).

6.1.6 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att studerande utomlands skall kunna erhålla extra bidrag för undervisningsavgifter. Utlandsstudier är, som redan framgått, i de flesta fall alternativ till liknande studier i Sverige. Vi förordar därför att behovet av medel för detta ändamål beaktas vid övervägandena om dimensionering av utbildning vid främst universitet och högskolor. Genom att lägga fast en ram för antalet bidragsrum skulle det bli möjligt för regering och riksdag att ha kontroll över kostnadsutvecklingen. Nuvarande praxis att bevilja extra studiemedel för avgifter föreslår vi skall avvecklas.

Enligt utredningens uppfattning bör det ses som en fördel att de studerande, också när det gäller studier utomlands, kan fritt välja den utbildning som de bedömer sig ha störst nytta av för sin kommande yrkesverksamhet. Vi anser därför att bidrag för avgifter bör lämnas till

studerande i sådana utbildningar utomlands som är godkända för rätt till studiestöd.

Mot bakgrund av vad som här sagts förordas ett system som innebär att den som antas till utbildning av god kvalitet i utlandet och som måste betala avgifter skall kunna erhålla ett bidrag som motsvarar halva avgiften, dock högst med ett belopp som motsvarar 7 procent av basbeloppet för en månad (2 530 kr år 1996). Under ett normalläsår utomlands (10 månader) skulle bidraget kunna uppgå till högst 25 300 kronor, vilket i grova drag motsvarar den ersättning som svenska universitet och högskolor f.n. får för en utbildningsplats inom humanistisk/teologisk/juridisk/samhällsvetenskapliga området. Högre avgifter än som täcks av det angivna beloppet (gäller främst studier i USA) bör finansieras av den studerande själv. Bidrag bör inte lämnas till studerande som erhåller Nordplus-, Socrates- eller liknande utbytesstipendium, eftersom avgifterna i dessa fall finansieras inom ramen för respektive program.

Vi förordar att det fastställs en ekonomisk ram för bidragen till avgifter vid utlandsstudier. Den bör byggas upp successivt under tre år parallellt med att de studerande som redan befinner sig utomlands slutför sin utbildning. För att man skall kunna bibehålla en i huvudsak oförändrad omfattning på utlandsstudierna bör ramen efter tre år uppgå till ca 145 miljoner kr. De nya ordningen skulle sålunda gälla studerande som börjar en utbildning utomlands. För dem som redan befinner sig i utbildning bör de nuvarande lånemöjligheterna finnas kvar för att fullfölja påbörjad utbildning.

Denna modell förutsätter att ett ansöknings- och urvalsförfarande införs. Enligt vår bedömning bör den studerandes tidigare studieresultat utgöra huvudsaklig urvalsgrund. I andra hand bör man beakta möjligheterna att få den aktuella utbildningen i Sverige. Därutöver bör ingen styrning till länder eller mot utbildningsinriktning förekomma. Det bör uppdras åt CSN att i samverkan med Högskoleverket lägga fram förslag till hur urvalet bör genomföras praktiskt.

6.2 Korttidsstuderande

Studerande vid vissa kortare utbildningar kan beviljas korttidsstudiestöd med för närvarande 75 kronor för varje timme som man förlorar arbetsinkomst. Vid kurser på folkhögskola kan man dessutom få internatbidrag.

Studiestöden för kortare studier kom till i samband med vuxenutbildningsreformen 1975 som en del av en större helhet där avsikten var

att via uppsökande verksamhet, bl.a på arbetsplatser, rekrytera korttidsutbildade till cirkelstudier eller andra kortare studier för att därigenom skapa intresse och förutsättningar för en fortsatt längre utbildning. De uvärderingar som gjorts av stöden har pekat på en del problem. Det har varit svårt att nå den främsta målgruppen, som är personer med svåra arbetsförhållanden och kort tidigare utbildning. En större del av stödet än vad som var avsett har använts för facklig utbildning.

Under budgetåret 1991/92 utbetalades korttidsstudiestöd till 129 000 personer. Därefter har stora förändringar genomförts. År 1992 upphörde möjligheten att kollektivt ansöka om korttidsstudiestöd. Det särskilda statsbidraget för uppsökande verksamhet på arbetsplatser avskaffades. Dessutom begränsades de ämnesområden för vilka korttidsstudiestöd kan beviljas.

Den 1 juli 1995 återinfördes det kollektiva ansökningsförfarandet, men däremot inte statsbidraget till uppsökande verksamhet. Anslaget minskade kraftigt i samband med förändringarna 1992 och har därefter minskat ytterligare. Budgetåret 1994/95 utbetalades 40 miljoner kronor i korttidsstudiestöd till knappt 13 000 personer. Ca. 70 procent av dem som fick korttidsstudiestöd läste i studiecirkel, 25 procent i folkhögskola och 5 procent i komvux.

Utredningen lämnar i detta betänkande inga förslag till förändringar av studiestöden för kortare studier. Vi anser att det är lämpligt att avvakta resultatet av den översyn av vuxenutbildningen som nu pågår.

Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna har i sitt delbetänkande (SOU 1996:27) *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande* lämnat förslag till mål för ett nationellt kunskapslyft för vuxna som en del i en strategi för livslångt lärande. Kommittén föreslår bl.a. att kommunerna skall ges ett särskilt ansvar för kunskaplyft och livslångt lärande. I detta ansvar skall bl.a. ingå information, rådgivning och uppsökande verksamhet.

Kunskapslyftskommittén skall i ett andra steg – som skall redovisas senast den 1 oktober 1996 – behandla frågan om ansvaret för utbildningens finansiering och därvid ta ställning till vilket ansvar som skall vila på den offentligt finansierade utbildningen och på arbetslivet för olika typer av utbildningsinsatser, samt föreslå vilket ansvar varje individ bör ta för sin egen kompetensutveckling. Slutligen skall kommittén även beröra frågor om organisation, arbetssätt och pedagogik i vuxenutbildningen. Kommitténs uppdrag skall i sin helhet vara slutfört senast den 1 mars 1997.

Vi föreslår att frågan om ett statligt studiefinansieringssystem för studier av mindre omfattning tas upp till förnyad prövning då ett slutgiltigt förslag föreligger från Kunskapslyftskommittén. I avvaktan härpå

bör inga förändringar göras av reglerna för korttidsstudiestöd och internatbidrag.

6.3 Sfi-studerande

Vissa studerande inom svenskundervisning för invandrare (sfi) kan få timersättning som utbetalas av CSN på grundval av uppgifter som lämnas av kommunerna. Timersättning lämnas under 1996 med 75 kronor för varje timme då en studerande deltar i sfi och på grund av detta förlorar arbetsinkomst, ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Under år 1994/95 utbetalades 86,9 miljoner kronor till ca. 4 000 sfi-studerande.

Invandrarpolitiska kommittén lämnar i sitt slutbetänkande (SOU 1996:55) *Sverige, framtiden och mångfalden* förslag till en ny invandrarpolitik. Som ett led i den nya invandrarpolitiken föreslår kommittén att en ny statlig introduktionsersättning införs, som skall ersätta de stödformer, främst socialbidrag, som lämnas i dag. Introduktionsersättningen skall bestå av ett grundbidrag på samma nivå som dagens KAS (230 kronor per dag) och dessutom i vissa fall även av barntillägg och bostadsbidrag. Ersättningen skall lämnas vid deltagande i den introduktionsverksamhet som, inom ramen för individuella introduktionsplaner, skall pågå i högst två år från det att en person invandrade. Introduktionen skall förutom svenskundervisning även bestå av praktik och andra yrkesrelaterade insatser. Introduktion bör även kunna bedrivas på deltid för personer som deltidsarbetar. För den som på två år inte uppnått sfi-nivån kan en utökad introduktion och ersättning ges i ytterligare upp till tre år.

Vi konstaterar att dagens timersättning för sfi inte behövs om en ny introduktionsersättning införs och får den utformning som här skisserats. Under förutsättning att förslagen från invandrarpolitiska kommittén genomförs föreslår vi därför att timersättningen för sfi skall upphöra.

Timersättningen lämnades fram till 1992 även för studier i grundvux. Så sent som läsåret 1990/91 fick 27 500 studerande timersättning. Om timersättningen för sfi upphör kommer ersättningen endast att lämnas till studerande i vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux). Det finns då anledning att ifrågasätta om timersättningen skall finnas kvar som en egen stödform. Budgetåret 1994/95 fick 290 studerande i särvux timersättning med totalt 2,3 miljoner kronor. Vi föreslår att frågan skall ses över om timersättningen för sfi upphör.

7 Lån- och återbetalningssystem

7.1 Äldre lånesystem

Högre studier har i Sverige sedan långt tillbaka ofta finansierats genom olika former av lån. Den generella rätten till studiemedel som infördes år 1965 byggde på att en betydande del av studiemedlen var lån som skulle betalas tillbaka. De högskolestuderandes – och sedan början av 1970-talet vissa andra vuxna studerandes – skuldsättning och oro kopplade till studieskuldernas storlek och återbetalningen är därför inga nya fenomen.

För de lån som tagits före år 1989 gäller fortfarande de gamla reglerna, utom i de fall låntagaren begärt att få lånet överfört till de nya villkor som gäller sedan år 1989.

Det studiemedelssystem som infördes år 1965 kännetecknas bl.a. av att den årliga avgiften vid återbetalningens början beräknas som skulden dividerad med antalet återbetalningsår. Återbetalning påbörjas när två kalenderår gått efter det att studiemedel senast erhölls. Efter första avgiftsåret ökar den årliga avgiften med föregående års inflation, dock f.n. högst med 5,7 procent per år. Normalt skall lånet återbetalas fram till femtio års ålder, varvid beloppen successivt skrivs upp. Systemet karaktäriserades emellertid också av generösa anståndsregler. Det genomsnittliga, återbetalade årsbeloppet (medianen) var år 1995 ca. 3 700 kr. Fyra procent av de återbetalande betalade mer än 10 000 kr per år och en av tusen låntagare minst 20 000 kr per år.

Den 1 januari 1996 återstod av de studiemedelslån som tagits t.o.m. år 1988 fortfarande 37 274 miljoner kronor fördelade på 706 000 låntagare. Under året återbetalades ca. 2 485 miljoner kronor.

Tabell 7.1 Äldre studielån den 1 januari 1995 - den 1 januari 1996
Uppgifterna avser studielån åren 1965 - 1988.

Lånestock, debiterade och återbetalade belopp m.m.	Milj. kr
Lånestock den 1 januari 1995	39 053
Debiterade avgifter för år 1995 (inkl. senare anstånd)	3 238
Anstånd med betalning	855
Inbetalade belopp avseende året	2 188
Inbetalde belopp avseende tidigare år, ca.	196
Debiterat ej inbetalat	195
Frivillig inbetalning	101
Avskrivningar	128
Överföringar, återkrav m.m.	549
Utgående lånebelopp vid årets slut	36 391
Uppräkning av kvarstående lån inför år 1996 med regleringstalet 2,39	883
Lånestock vid årets slut	37 274

Fortfarande finns det ett fåtal studerande med lån som tagits t.o.m. år 1988 som ännu inte, bl.a. på grund av studier, har påbörjat återbetalningen av dessa studielån. Av tabell 7:2 framgår avskrivningar på lånen år 1995.

Tabell 7.2 Avskrivning av studielån från åren 1965 - 1988

Skäl för avskrivning	Antal lån	Milj.kr
Åldersavskrivning	8 993	42,2
Sjukdom	462	20,9
Dödsfall	1 471	39,0
Vuxenstudier	1 576	20,4
Synnerliga skäl	187	5,0
Samtliga	12 689	127,5

Återbetalningen av lån utbetalade t.o.m. år 1988 beräknas fortsätta fram till omkring år 2034, då de yngsta låntagarna fyller 65 år och de sista kvarstående lånen beräknas bli avskrivna.

Utlåningen före år 1989 motsvaras inte av någon statliga upplåning. Det finns därför inga bokförda kapitalkostnader för dessa lån. Statens kostnader för lånen består av ett ränteunderskott, motsvarande skillnaden mellan inflationsuppskrivningen (det s.k. regleringstalet, max 5,7 procent) och statens låneränta, samt avskrivningarna. De uteblivna betalningarna, pga. att många låntagare är befriade från återbetalning, medför dessutom att framtida ränteunderskott och avskrivningar ökar. Ränteunderskottet har för år 1995 skattats till drygt 2 miljarder kr.

7.2 Lån i nuvarande studiemedelssystem

Det nuvarande lånesystemet infördes år 1989 sedan ett antal problem med det dittills gällande drivit fram en förändring. Särskilt visade sig systemet känsligt för en lång period med hög inflation. Bland låntagare i nu gällande system ingår inte bara studiemedelstagare utan även låntagare som fått lån som del av svux och svuxa; även lån som hänför sig till tidigare regler om studiehjälp och utbildningsbidrag med lånedel som tillämpades under tiden 1993-07-01 -- 1994-12-31 ingår i redovisningen.

Ränta påförs från lånets början. Räntesatsen är Riksgäldskontorets genomsnittliga upplåningsränta de tre föregående åren minus den avdragsrätt för skuldräntor som gäller vid beskattning. Räntesubventionen uppgår därmed f.n. till 30 procent. Återbetalning påbörjas vid det årsskifte som följer sedan sex månader gått sedan studiestöd senast erhölls. Årsavgiften utgörs av fyra procent av låntagarens sammanräknade inkomst tjänst, kapital och näringsverksamhet enligt senaste taxering, dvs inkomsten två år tidigare.

År 1995 var antalet återbetalningsskyldiga låntagare 334 000, men eftersom flertalet nyligen avslutat sina studier betalade många förhållandevis låga belopp. Det genomsnittliga årsbeloppet (medianen) var år 1995 drygt 3 000 kr och drygt en procent av låntagarna betalade mer än 10 000 kr.

Den 1 januari 1996 uppgick de lån, som tagits fr.o.m. år 1989 till sammanlagt 47 854 miljoner kronor fördelade på 552 000 låntagare. Under år 1995 återbetalades ca. 1 163 miljoner.kronor. Av tabell 7:3 framgår också klart att den totala lånesumman ökar mycket snabbt.

Tabell 7.3 Nya studielån den 1 januari 1995 - den 1 januari 1996
Uppgifterna avser studielån fr.o.m. år 1989.

Lånestock, debiterade och återbetalade belopp m.m.	Milj. kr
Lånestock den 1 januari 1995	38 213
Utbetalade lån	8 269
Debiterade årsbelopp	1 116
Anstånd med betalning	122
Inbetalade belopp avseende året och tidigare år	896
Debiterat ej inbetalat	98
Frivillig inbetalning	267
Avskrivningar	170
Överföringar, återkrav m.m.	55
Påförd ränta under året	2 760
Lånestock vid årets slut	47 854

Kvarstående lån skrivs f.n. av vid ingången av det år låntagaren fyller 65 år. Avskrivning kan även ske vid dödsfall, då hela studielånet skrivs av inklusive eventuella obetalda årsbelopp samt om synnerliga skäl föreligger, exempelvis i händelse av en mycket låg förtidspension. Avskrivning på grund av synnerliga skäl är av liten omfattning; år 1994 endast 72 fall.

Avskrivning vid dödsfall etc. innebär att staten tar risken att låntagaren inte kan eller bör krävas på återbetalning. Kostnaden är sett ur statens synpunkt liten. Den psykologiska effekten för de studerande bedöms däremot vara viktig.

För studerande som tagit studielån för studier på grundskole- eller gymnasienivå skrivs hälften av den skuld som hänför sig till dessa studier av om han eller hon senare under tre terminer tagit studiemedel för eftergymnasiala studier.

Avskrivningarnas omfattning under år 1995 framgår av tabell 7.4.

Tabell 7.4 Avskrivning av studielån fr.o.m. år 1989

Skäl för avskrivning	Antal lån	Belopp, milj. kr
Åldersavskrivning	11	0,2
Dödsfall	303	18,8
Vuxenstudier	6 245	147,9
Synnerliga skäl	73	3,2
Samtliga	6 632	170,1

Den mycket måttliga omfattningen av avskrivningarna hänger naturligtvis samman med att systemet ännu är ungt och att flertalet låntagare också är unga.

Återbetalningen av lån upptagna åren 1989 – 1996 beräknas fortsätta fram till omkring år 2042, då de yngsta låntagarna fyller 65 år och de sista kvarstående lånen beräknas bli avskrivna. Betydande avskrivningar kan befaras bli nödvändiga från omkring år 2020, då antalet kvarvarande låntagare som uppnår 65 års ålder ökar markant.

7.3 Behovet av en förändring

7.3.1 Bristande återbetalning

De sammanlagda lånen i det äldre och i nuvarande studiestödssystem per den 1 januari 1996 framgår av tabell 7:5

Tabell 7.5 Låntagarnas sammanlagda lånebelopp per den 1 januari 1996.
Lånen t.o.m. år 1988 och fr.o.m. år 1989 har summerats.

Lånets storlek per den 1 januari 1996, kr	Antal låntagare	Procent
1 - 19 999	259 000	23
20 000 - 49 999	284 000	26
50 000 - 99 999	257 000	23
100 000 - 149 999	147 000	13
150 000 - 199 999	80 000	7
200 000 - 299 999	70 000	6
300 000 -	17 000	2
Samtliga	1 114 000	100

Hälften av låntagarna hade en skuld som var lägre än 52 000 kr och tre fjärdedelar en skuld som var lägre än 112 000 kr Endast 28 procent av låntagarna hade en skuld på över 100 000 kr och 8 procent en skuld överstigande 200 000 kr. Det är i första hand de ca. 167 000 låntagare som har lån om minst 150 000 kr som kan antas få problem med att klara återbetalning. Huvuddelen, 85 procent, av låntagarna har sålunda måttliga eller små skulder och kan antas komma att betala tillbaka hela lånet. De 15 procent av låntagarna med lån om minst 150 000 kr svarar för omkring 40 procent av den totala lånesumman. Andelen låntagare med stora lån kan dock förväntas öka eftersom det i materialet ingår jämförelsevis många unga låntagare som fortfarande studerar.

Av CSN:s undersökning av låntagare, som den 1 januari 1995 hade lån om minst 300 000 kr, (*höga skulder*, CSN december 1995) framgår att 3 100 – av totalt 9 600 låntagare – hade lånat endast enligt nu gällande regler. I denna grupp hade 41 procent ännu inte avslutat sina studier; omkring två tredjedelar hade bedrivit studier utomlands.

En rad förhållanden bidrar till att vi förutser omfattande problem med den framtida återbetalningen inom båda lånesystemen. Sålunda har de som tagit lån före 1989 anstånd med återbetalningen om de har en inkomst – för låntagare utan minderårigt barn – under 3,5 basbelopp och under 4,5 basbelopp för låntagare med omvårdnad om barn under tio år. För år 1996 är gränserna alltså 126 700 kr respektive 162 900 kr. En fjärdedel av låntagarna beviljas helt anstånd med årets betalning och andelen har långsamt ökat under senare år. Det finns risk för att många av dessa låntagare inte kommer att fullfölja återbetalningen av sina

studielån innan de uppnår 65 års ålder. Under tiden ökar skulden genom den årliga uppskrivningen motsvarande inflationen.

Den höga räntenivån har i kombination med den sänkta räntesubventionen efter 1991 års skattereform medfört, att den ränta som årligen läggs till lån som tagits efter år 1988 ofta överstiger den årliga återbetalningen. Det medför att många av dessa lån successivt ökar trots att låntagaren gör en årlig återbetalning motsvarande fyra procent av sin inkomst. Vidare kommer många låntagare med all sannolikhet att få en så låg inkomst att fyra procent av denna inte räcker till för att betala tillbaka lånen i de fall de lånat för flera års studier. Detta gäller i särskilt hög grad studerande som kombinerar gymnasial utbildning med fleråriga högskolestudier finansierade med studielån. Det gäller också låntagare som valt yrken med en svag eller osäker individuell löneutveckling. Som exempel kan nämnas lärare, socionomer, sjuksköterskor, bibliotekarier och konstnärer. Våra beräkningar visar att en återbetalning med fyra procent av inkomsten kan antas vara otillräckligt för många, som har lånat till en treårig eller längre utbildning. Några exempel redovisas i avsnitt 7.2.

Det finns en tydlig tendens att de sammanlagda lånebeloppen ökar för studerande med studiemedel. Flera faktorer medverkar härtill. Möjligheterna att få studielån upp till 12 terminer i högskoleutbildning och därutöver, med hänvisning till särskilda skäl, få ytterligare lån är en viktig orsak till att en del studerande får mycket stora lån. De som studerar utomlands med studiemedel har som vi redovisat i avsnitt 6.1 möjlighet att få extra studiemedel i form av lån för terminsavgifter, resor m.m. Utlandsstuderande lånar i genomsnitt dubbelt så mycket per läsår som studerande i Sverige. Flera års utlandsstudier medför därför ofta skulder, som låntagaren sannolikt inte kommer att kunna betala tillbaka med nuvarande återbetalningsregler.

Det finns möjlighet att få stora studielån upp till 45 års ålder och i vissa fall även senare. Möjligheten att betala tillbaka stora lån på femton till tjugo år är små.

Därutöver kommer som en följd av den tilltagande internationaliseringen ett ökande antal låntagare att arbeta och bo utomlands. Återbetalningsreglerna fungerar f.n. inte tillfredsställande för denna grupp, som skall betala en tjugondel av återstående skuld per år. I praktiken innebär detta att räntkostnaden, med nuvarande ränteläge, på lån överstigande 100 000 kr utgör ett större belopp än en tjugondel av skulden.

7.3.2 Ett individperspektiv

Eftersom utredningens uppdrag är att föreslå ändringar i förhållande till det nu gällande återbetalningssystemet finns anledning att beskriva hur återbetalningen av lån tagna sedan år 1989 fungerar för enskilda låntagare.

Tabell 7:6 visar hur en låntagares skuld växer om man antar att han eller hon lånat i 14 terminer, att varje termin är 4,5 månader och att hela lånemöjligheten utnyttjas. Den fjortonde och sista låneterminen är hösten 1995. Dels redovisas lånebeloppen med de räntor som faktiskt gällt, dels dessa belopp om den subventionerade räntan hela tiden varit 5 procent..

Tabell 7.6 Lånebelopp med nuvarande studiemedel beroende på antalet studieterminer

Studierna förutsätts ha skett i en följd t.o.m. höstterminen 1995. Lånebeloppen redovisas dels med den faktiska ränta som varit, dels ifall den subventionerade räntan hela tiden varit 5 procent. Ränteberäkningen något förenklad jämfört med CSN:s rutiner.

Antal låne-termi-ner	Subventionerad ränta		Antal låne-termi-ner	Subventionerad ränta	
	Faktisk	5 proc.		Faktisk	5 proc.
1	22 992	22 902	8	202 973	193 527
2	46 743	46 376	9	231 279	218 695
3	70 982	70 100	10	260 760	244 491
4	96 117	94 417	11	288 146	268 185
5	121 161	118 289	12	316 408	292 471
6	147 294	142 758	13	343 036	315 243
7	174 548	167 829	14	370 410	338 584

Återbetalning av lånet skall ske med 4 procent av inkomsten per år t.o.m. 64 års ålder. Det innebär att inkomstutvecklingen för den enskilde är avgörande för möjligheterna att betala tillbaka hela beloppet. Som framgår av ovanstående tabell har också räntan en betydelse. Även inkomsternas fördelning under återbetalningstiden påverkar återbetalningsmöjligheterna.

En individs inkomstutveckling är omöjlig att förutse. Den är naturligtvis beroende av i första hand av den samhällsekonomiska utvecklingen men också av yrkesval, karriär, barnledighet, sjukdom, arbetslös-

het etc. För att illustrera hur återbetalningen varierar med inkomsterna har vi genomfört beräkningar av några hypotetiska exempel, som dock tar sin utgångspunkt i faktiska förhållanden år 1995 (tabell 7.7 och 7.8, bilaga F.7.4) .

Vi har utgått från uppgifter om aktuella faktiska medianlöner fördelade på ålder för fackligt anslutna sjuksköterskor, förskollärare, gymnasielärare, civilekonomer i statlig tjänst samt civilingenjörer i enskild tjänst. För de fortsatta beräkningarna har dessa löner antagits öka med fyra procent per år (motsvarande i genomsnitt tre procents inflation och en procents reallöneökning). De uppräknade löneprofilerna har därefter använts för att illustrera återbetalningen av lån motsvarande olika antal låneterminer enligt tablån ovan. Det är givetvis oegentligt att på detta sätt använda tvärsnittsuppgifter som om de vore longitudinella uppgifter. Som grund för räkneexempel för att på grundval av en tänkbar löneutveckling belysa återbetalningen för enskilda låntagare bör metoden dock kunna godtas.

I tabell 7:7 illustreras återbetalningen för en civilekonom i statlig tjänst, som har lånat i åtta terminer och som påbörjar återbetalningen vid 25 års ålder. Den subventionerade låneräntan har antagits vara 5 procent. I exemplet är den årliga påförda räntan under en följd av år större än den årliga återbetalningen. Detta medför att lånet fortsätter att öka fram till låntagaren når 36 års ålder. Därefter är den årliga återbetalningen större än räntan och lånet minskar. Det är helt återbetalt efter 32 år.

Beräkningar av detta slag är självfallet osäkra. Det är naturligtvis inte möjligt att förutse ränte- och löneutveckling. Det är inte heller möjligt att förutse framtida studietider och lånebenägenhet. Förändringar av studieorganisationen medför att normalstudietiden förändras för olika yrkesförberedande examina. Under senare år har utbildningstiden uttryckt som poängkrav för yrkesexamen ökat bl.a. för sjuksköterskor och förskollärare.

Tabell 7.7 Återbetalning av studielån enligt nuvarande återbetalningsregler (kr)

Lånet börjar återbetalas vid 25 års ålder med 4 procent av inkomsten, som utgörs av inkomst enligt taxeringen två år tidigare. Som inkomster har använts medianlöner år 1994 efter ålder för civilekonomer i statlig tjänst jämte årlig uppräkning för 3 procents årlig inflationsuppräkning.

Ålder	Sammanräknad inkomst	Återbetalat belopp, 4 procent av inkomst 2 år tidigare	Ränta under året	Lånebelopp vid årets slut
23	25 000			
24	82 750			203 203
25	165 500	1 000	10 160	212 364
26	182 267	3 310	10 618	219 672
27	202 592	6 620	10 984	224 035
28	219 172	7 291	11 202	227 946
29	231 450	8 104	11 397	231 240
30	245 714	8 767	11 562	234 035
31	258 178	9 258	11 702	236 479
32	270 918	9 829	11 824	238 474
33	298 349	10 327	11 924	240 071
34	293 978	10 837	12 004	241 238
35	306 253	11 934	12 062	241 366
36	333 786	11 759	12 068	241 675
37	350 316	12 250	12 084	241 508
38	380 362	13 351	12 075	240 232
39	364 930	14 013	12 012	238 231
40	385 675	15 214	11 912	234 928
41	398 614	14 597	11 746	232 078
42	441 884	15 427	11 604	228 254
43	457 091	15 945	11 413	223 723
44	446 471	17 675	11 186	217 233
45	517 348	18 284	10 862	209 811
46	527 848	17 859	10 491	202 443
47	509 898	20 694	10 122	191 871
48	610 546	21 114	9 594	180 351
49	632 692	20 396	9 018	168 973
50	657 004	24 422	8 449	153 000
51	691 320	25 308	7 650	135 342
52	735 107	26 280	6 767	115 829
53	761 850	27 653	5 791	93 967
54	781 105	29 404	4 698	69 261
55	799 223	30 474	3 463	42 251
56	773 421	31 244	2 113	13 119
57	1 058 886	31 969	656	0

I Tabell 7:8 visas vid vilken ålder lånet kan vara återbetalt i de fem nämnda räkneexemplen. Till grund för beräkningen ligger vidare antagandet att återbetalning påbörjas vid 25 års ålder och lånebeloppet motsvarar lån under hela den f.n. gällande normalstudietiden. Av tabellen framgår att återbetalningen tar lång tid. En del låntagare hinner förmodligen inte betala tillbaka lånen innan dessa skrivs av då låntagaren fyller 65 år.

Tabell 7.8 **Återbetalning enligt nuvarande regler beroende på studietermin er och inkomster**
Se kommentarer i texten.

	Sjuksköterska med 1 års vidareutb.[1]	Förskollärare[2]	Gymnasielärare[2]	Civilekonom i statlig tjänst[3]	Civilingenjör i enskild tjänst[3]
Studieterminer (= låneterminer)	8	6	9	8	9
Lånebelopp då återbetalning påbörjas, vid 5 procent subv. ränta, tkr	203	150	230	203	230
Ålder vid återbetalningens början	25	25	25	25	25
Ålder då lånet återbetalats	–	60	–	57	53
Ev. avskrivning vid 65 års ålder, tkr	207	0	164	0	0

1) Medianlöner år 1994 enligt Vårdförbundet SHSTF nov. 1994, månadslön för heltidsanställda inkl. fasta lönetillägg, fördelade efter ålder.
2) Medianlöner år 1994 enligt Kommunförbundet nov. 1994, månadslön för heltidsanställda inkl fasta lönetillägg, fördelade efter ålder.
3) Medianlöner år 1994 enligt SACO nov. 1994. Enkätuppgifter om månadslön för heltidsanställda inkl fasta lönetillägg, fördelade efter ålder.

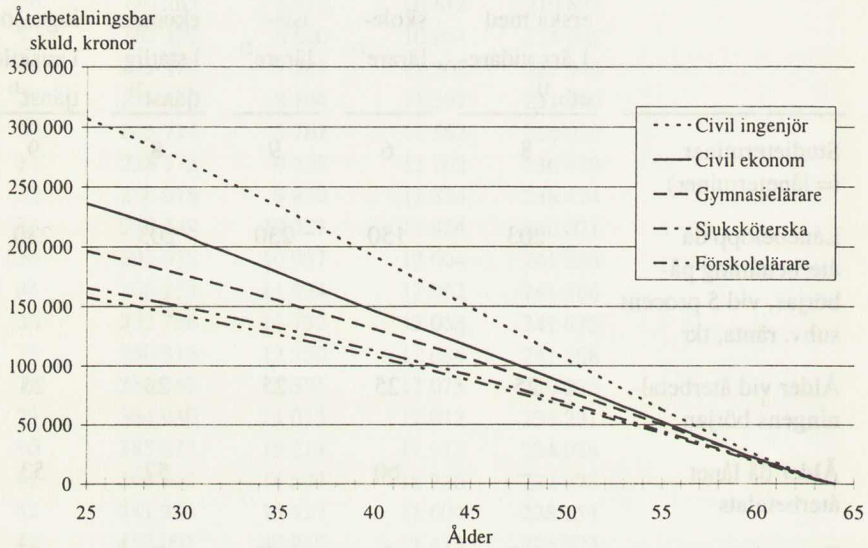
De valda exemplen belyser inte den stora variation som kan finnas mellan individer t.ex. vad gäller ålder när studierna avslutas, antalet

terminer med studielån, inkomster av kapital och av rörelse samt perioder med inkomstbortfall av olika skäl.

I figur 7:1 visas för var och en av de fem tidigare nämnda utbildningsgrupperna hur stor skuld låntagaren klarar att återbetala beroende på återbetalningstidens längd. Studielånet uppgår f.n. till högst 45 000 per år.

Figur 7.1 Exempel på möjligheter att återbetala studielån enligt nuvarande regler beroende på inkomst och ålder

För var och en av grupperna i tabell 7.8 anges hur stora lån de bedöms kunna återbetala om återbetalningen startar vid olika ålder. Som inkomst har räknats de åldersberoende inkomsterna enligt lönestatistiken, dvs. ingen hänsyn har tagits till att äldre examinerade kan förväntas få lägre inkomster än jämnåriga som examinerats tidigare.



Mot denna bakgrund går det att identifiera några grupper låntagare som med stor sannolikhet inte kommer att kunna betala tillbaka sina lån med de nuvarande återbetalningsreglerna.

* Studerande som relativt sent i livet lånar till flera års studier. De får därigenom färre år för återbetalningen. Den 1 januari 1996 fanns det 2 700 återbetalningsskyldiga för lån tagna efter år 1988 i åldern 40 och äldre med lån över 200 000 kr och 1 700 återbetalningsskyldiga som var 50 år och äldre och som hade lån över 100 000 kr.

* Studerande som genom utlandsstudier lånar väsentligt mer per termin än vad som ingår i normalbeloppet.
* Studerande som tagit studielån såväl för gymnasieutbildning som för högskolestudier och eventuellt forskarutbildning. Med nuvarande praxis kan i extrema fall studielån beviljas för uppemot tjugo studieterminer.
* Stora grupper högskoleutbildade får förhållandevis låga löner. Deltidsarbete och barnledighet reducerar inkomsterna för många, främst kvinnor.

Omfattningen av de framtida avskrivningsbehovet är mycket svårt att bedöma. I samarbete med SCB genomförde Utbildningsdepartementet en s.k. mikrosimulering på grundval av uppgifter om 10 000 nybörjare i högskolestudier läsåret 1980/81. Med hjälp av uppgifter om utnyttjandet av studiemedel och om löneutvecklingen åren 1985 till 1990 för olika grupper var det möjligt att göra statistiska antaganden om den framtida löneutvecklingen för var och en av de 10 000 nybörjarna och därmed också i vilken utsträckning de kunde återbetala studielånen.

Mikrosimuleringen byggde på studiemönster, studiemedelsutnyttjande och löneutveckling under 1980-talet. Beräkningar gjordes sedan med varierande antaganden om räntor och inflation 30 år framåt i tiden och visade att dessa två faktorer i hög grad styr beräkningsresultatet. Beräkningarna visade att de framtida avskrivningarna av obetalda studielån kan komma att variera inom mycket vida gränser. En tolkning av resultaten är att dessa med nuvarande regelsystem lätt kan komma att uppgå till minst 2 miljarder kr. per år och att avskrivningar i storleksordningen 4 – 6 miljarder kr. per år inte kan uteslutas.

7.3.3 Samhällsekonomins påverkan

Sverige har under en följd av år haft hög ränta och en tidvis hög inflation. För närvarande har vi låg inflation och sjunkande, men internationellt sett hög räntenivå. Att förutse den fortsatta utvecklingen är inte möjligt. Ett nytt lånesystem måste fungera såväl vid låg inflation och låg ränta som under perioder med andra förhållanden. Simuleringsförsök har visat t.ex. att en hög inflation som slår igenom i löneutvecklingen i kombination med subventioneringen av räntan underlättar återbetalningen sett ur låntagarens synpunkt, medan staten gör motsvarande förlust. Lånesystemet bör också fungera vid en kortvarig deflation. Däremot skulle en flerårig deflation sannolikt få mötas med särskilda åtgärder t.ex. i form av tillfälliga sänkningar av återbetalningskraven.

De beräkningar som vi gör för att bedöma den fortsatta utvecklingen om det existerande systemet bibehålls liksom hur ett nytt system kan komma att fungera kan inte grundas på några prognoser om löne-, inflations- och ränteutvecklingen. Vi har i stället valt att utgå från de förhållanden som råder f.n. och skriva fram de båda system under lika antaganden. Vi har också valt att belysa det föreslagna systemets känslighet för ränteförändringar genom att räkna med två räntealternativ.

De valda räntenivåerna är 7,1 och 8 procent, vilket motsvarar en subventionerad ränta på resp. 5 och 5,6 procent. Den årliga inflationen har satts till 3 procent och löneökningarna har i flertalet beräkningar antagits bli 4 procent.

7.4 Huvuddragen i ett nytt lånesystem

Den statliga subventionen i studiestödet bör även i fortsättningen främst avse bidraget medan lånen bör ges på marknadsmässiga villkor. Ränta bör utgå på studielånen även under studietiden. I annat fall måste en betydande del av den statliga bidraget till studiestödet användas för räntesubventionen under studietiden. Räntebefrielse under studierna skulle vidare kunna locka studerande att i onödan dra ut på studietiden.

Nuvarande regel för studielånen, som innebär att den marknadsmässiga låneräntan minskas med trettio procent motsvarande skatteavdragets värde, medför att alla låntagare – oberoende av inkomstens storlek – får samma räntebelastning. Utredningen föreslår att detta system bibehålls även i fortsättningen, dvs att studielåneräntan skall motsvara statens låneränta med avdrag för avdragsrättens schablonmässiga värde vid beskattning. Räntan på studielånen blir därmed inte avdragsgill i deklarationen.

För att principen om att studielånen skall återbetalas skall kunna upprätthållas är det väsentligt att det finns ett rimligt samband mellan lånens storlek och återbetalningsmöjligheterna. Utredningen har därför i ett tidigare avsnitt. föreslagit bl.a. att studiebidragen skall höjas så att lånebehovet minskar. Med samma motiv har vi föreslagit att den längsta tiden för studiestöd skall begränsas och lån inte skall ges för avgifter vid utlandsstudier. Vi bedömer att det därutöver är nödvändigt att skärpa återbetalningsreglerna för att låntagare normalt skall komma att betala tillbaka studielånen. Vidare föreslår vi att det maximala lånebeloppet begränsas för äldre studerande.

Ett nytt studiestöd måste kunna fungera både för unga studerande som kommer direkt till högskolan från gymnasiet och för äldre som

börjar utbildning efter en period av förvärvsarbete. Äldre studerande har hittills kunnat få studielån oberoende av antalet kvarvarande yrkesverksamma år och därmed av deras möjligheter att återbetala studielånet. Om vi vill ställa tydliga krav på återbetalning måste lånemöjligheterna begränsas för äldre studerande.

Hur hårt man skall driva principen om full återbetalning beror på hur man vill att den studerande/låntagaren och samhället/långivaren skall dela på de risker som är förknippade med studielån. Man måste nämligen räkna med att en del låntagare inte får möjligheter att återbetala studielånen. Nuvarande regler om avskrivning av lånen vid dödsfall liksom vid långvarig allvarlig sjukdom bör bibehållas. Det utgör en del av samhällets/långivarens risktagande. Det är av samma skäl rimligt att avskrivning sker vid en viss ålder.

Om studiestödssystemet ekonomiskt skulle vara helt självbärande skulle räntan behöva höjas med flera procentenheter för att täcka kreditriskerna.

Vid övervägandena om ett nytt lånesystem har vi prövat att låta återbetalningens storlek, uttryckt i procent av inkomsten, variera beroende på lånebeloppet. Ett sådant system har fördelen att det blir tydligt att större lån medför ökade återbetalningskrav. Systemet gör det emellertid inte möjligt att anpassa återbetalningen till låntagarens inkomstnivå. Låntagare som saknar praktiska möjligheter att betala tillbaka sitt lån skulle – oberoende av att de inte kan betala – debiteras en successivt ökande andel av sin inkomst. Om å andra sidan återbetalningen – i likhet med dagens system – anges som en fast andel av inkomsten, måste denna andel sättas så högt att den kan framstå som avskräckande eller orimlig för många studerande.

Återbetalning i form av en bestämd andel av inkomsten, dvs. den återbetalningsmetod som f.n. tillämpas, har fördelen att återbetalningen på ett naturligt sätt kan fördelas över tiden på ett sätt som motsvarar låntagarens betalningsförmåga. Denna metod har dock också en rad nackdelar.

Sålunda är återbetalningen inte anpassad till lånebeloppets storlek. En hög fast andel av inkomsten medför att de som har små lån tvingas till en onödigt snabb återbetalning och en låg andel medför att de som har stora lån i vissa fall inte hinner betala hela lånet. Vidare medför denna modell att återbetalningen blir oberoende av den räntekostnad som belastar lånet. Återbetalning i relation till inkomstens storlek förutsätter att kontroll kan ske via taxeringsuppgifterna. Detta är möjligt endast för inkomster som beskattas i Sverige. Slutligen innebär återbetalning med av en fast andel av inkomsten i förening med principen att lånet skrivs

av vid en viss ålder, att ytterligare lån för vissa låntagare inte ökar kravet på återbetalning.

Ett sätt att möta några av dessa nackdelar vore en modell som innebär att när lånets storlek och räntesatsen är känd beräknas återbetalningen så att ränta och amorteringar sammantagna uppgår till lika stora årliga belopp, dvs. ett annuitetslån. Annuitetslån har emellertid även nackdelar som gör att denna låneform inte är lämplig för återbetalningen av studielån.

Annuitetslån förutsätter normalt bunden ränta. Detta kan knappast kan tillämpas för de långa återbetalningstider som vanligtvis gäller för studielån. Det förekommer också s.k. annuitetslån där annuiteten räknas om vid ränteförändringar. För låntagare med stora lån och begränsade inkomster kan ett vanligt annuitetslån bli en så stor ekonomisk belastning att det ger studiestödet en avskräckande effekt. Om ett lån betalas med ett fast årligt belopp under lång tid medför inflationen å andra sidan att kostnaden för återbetalningen successivt sjunker. Många låntagare däremot har de lägsta lönerna åren närmast efter studiernas avslutning och får sedan successivt högre inkomster. För långivaren innebär inflationen att motsvarande förluster. Vid tre procents inflation halveras penningvärdet på 24 år.

Vi bedömer att det är ekonomiskt fördelaktigt för både långivaren staten och för de enskilda låntagarna att nuvarande låneadministration genom CSN bibehålls. Ett alternativ vore att, inom ett av staten garanterat system, långivningen handhades av en eller flera banker. Främst två skäl talar enligt vår mening mot en sådan lösning. Vid statsgaranterade lån saknar bankerna eget intresse att kräva betalning på effektivast möjliga sätt, eftersom de har fullgod säkerhet för lånet. Vidare bedömer vi att det är möjligt att genom statlig upplåning och låneadministration uppnå en lägre lånekostnad än vad som är möjligt vid banklån. Riksgäldskontoret bedömer att man med den statliga säkerheten kan låna till ungefär en halv procent lägre ränta än vad som vore möjligt för stora svenska banker.

7.5 Ett modifierat annuitetslånesystem

Vi har sökt finna en modell för återbetalning av studielån, som inte har de nackdelar som vi här har nämnt. En utgångspunkt har därvid varit möjligheterna att i olika avseenden modifiera ett annuitetslånesystem.

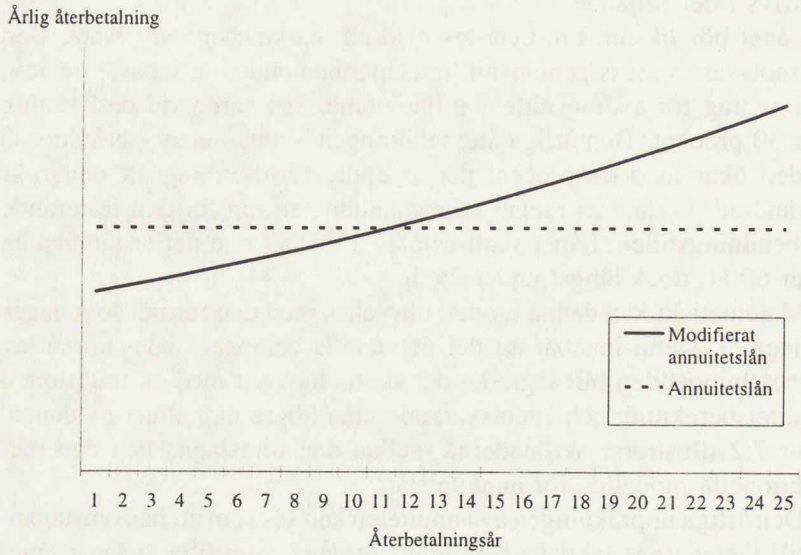
Vi föreslår att studielånen i det nya studiestödet skall utformas som ett modifierat annuitetslånesystem med den principiella uppbyggnad som beskrivs i det följande.

Lånet bör liksom f.n. belastas med en marknadsmässig ränta. Den bör motsvara statens genomsnittliga låneränta under de senaste tre åren med avdrag för avdragsrättens schablonmässiga värde vid beskattning eller 30 procent. Den årliga återbetalningen – annuiteten – bestäms så att den ökar med tre procent per år under förutsättning att räntan är oförändrad. Förändras räntan räknas annuiteten om för den resterande återbetalningstiden. Lånet skall betalas tillbaka t.o.m det år låntagaren fyller 60 år, dock längst under 25 år.

Matematiskt kan denna modell uttryckas med den formel som anges i bilaga G. Detta innebär att det debiterade beloppet under början av återbetalningstiden blir lägre än det skulle ha varit med en traditionell annuitetsberäkning och i motsvarande mån högre mot slutet av denna. Figur 7:2 illustrerar skillnaderna mellan den föreslagna och den mer traditionella modellen för annuitetslån.

Den årliga uppräkningen av annuiteten kan ses som ett hänsynstagande till låntagarnas faktiska betalningsförmåga, som ofta är lägst omedelbart efter avslutade studier. Procenttalet tre anknyter till det politiskt uppsatta målet för en högsta godtagbar inflation, men ger också en, enligt vår bedömning, någorlunda väl avvägd omfördelning av betalningarna från den tidigare till den senare delen av återbetalningsperioden. Ett högre procenttal skulle ge en brantare lutningsvinkel på linjen i figur 7:2

Figur 7.2 Den årliga betalningen vid det modifierade annuitetslånesystemet jämfört med konventionellt annuitetslån



Också ett på detta sätt modifierat annuitetslån kan skapa problem för låntagaren. Vi föreslår därför att låntagaren skall ha rätt att åberopa en spärregel, som under de 10 första åren efter det återbetalningen påbörjats – dock längst t.o.m. 35 års ålder – begränsar återbetalningen till fem procent av inkomsten och därefter till sex procent. Det belopp som låntagaren inte betalar på grund av spärregeln förs upp som en särskild skuld. Om en låntagare som har särskild skuld senare får sådana inkomster att fem resp. sex procent av inkomsten utgör ett högre belopp än den enligt huvudregeln fastställda annuiteten, skall han eller hon ändå betala det högre beloppet så länge det finns en särskild skuld. Skulle det finnas en kvarstående särskild skuld när den 25-åriga återbetalningstiden löpt ut, skall denna betalas med sex procent av låntagarens inkomst till dess lånet betalats eller skrivs av när låntagaren fyllt 65 år.

Beräkningar som vi har gjort visar att den ökning av studiestödets bidragsdel som vi föreslår – i kombination med de föreslagna begränsningarna av lånemöjligheterna – medför att i stort sett alla låntagare som lånat som unga och som har en månadsinkomst om minst 15 000 kr i 1995 års penningvärde kan antas komma att kunna betala tillbaka de studielån de tagit för högskolestudier med de regler som vi här föreslår.

I tabell 7:9 redovisas beräkningar som jämför återbetalning enligt det föreslagna systemet med nuvarande ordning i ett typfall. I exemplet är låntagaren 25 år och har en studieskuld på 150 000 kr vid återbetalningens början. Återbetalningen baseras på två år gamla inkomstuppgifter, där inkomsten det första återbetalningsåret är uppskattad sommarinkomst under det sista studieåret och inkomsten det andra återbetalningsåret är halva ingångsårsinkomsten. Efter två år baseras återbetalningen på ingångsårsinkomsten 15 000 kr per månad eller 180 000 kr per år. Därefter är reallöneutvecklingen en procent per år. Inflationen har satts till tre procent årligen. Den årliga räntan på studieskulden har satts till 5,6 procent under hela återbetalningstiden.

Låntagaren är 25 år då återbetalningen påbörjas och väljer i det föreslagna återbetalningssystemet att begära nedsättning enligt 5 procent av inkomsten under de två första återbetalningsåren. En särskild skuld uppstår. Det tredje återbetalningsåret är årsbeloppet lägre än 5 procent av inkomsten (se * i tabell 7.9). Så länge låntagaren har en särskild skuld skall han eller hon betala tillbaka 5 procent av inkomsten fortlöpande t.o.m. 34 års ålder och 6 procent av inkomsten t.o.m. 38 års ålder, då den särskilda skulden är återbetalad. Därefter återbetalas lånet enligt den modifierade annuitetslåneprincipen t.o.m. 49 års ålder. I förhållande till nuvarande återbetalningssystem blir i detta exempel återbetalningstiden 7 år kortare. Ytterligare exempel med andra antaganden beträffande inkomster och lån redovisas i bilaga F 7.

Tabell 7.9 Jämförelse mellan nuvarande och utredningens föreslagna återbetalningssystem vid en studieskuld på 150 000 kr och en årsinkomst på 180 000 kr.

Se kommentarer i texten på s. 177.

Ålder	Årsinkomst 2 år tidigare, kr	Nuvarande återbetalning med 4 procent av inkomst		Föreslaget modifierat annuitetslånesystem				
		Kr per år	Kvarstående skuld, kr	Mod. annuitet, kr per år	Återbetalning enligt 5/6 procentsregeln av årsinkomst		Kvarstående huvudskuld, kr	Särskild skuld, kr
					kr per år	procent		
25	25 000	1 000	157 400	8 409	1 250	5,0	149 991	7 159	
26	90 000	3 600	162 614	8 661	4 500	5,0	149 729	11 721	
27	180 000	7 200	164 521	8 921	9 000	5,0	149 193	12 298	*
28	187 200	7 488	166 246	9 189	9 360	5,0	148 359	12 816	*
29	194 688	7 788	167 768	9 464	9 734	5,0	147 203	13 263	*
30	202 476	8 099	169 064	9 748	10 124	5,0	145 698	13 631	*
31	210 575	8 423	170 108	10 041	10 529	5,0	143 817	13 906	*
32	218 998	8 760	170 874	10 342	10 950	5,0	141 528	14 077	*
33	227 757	9 110	171 333	10 652	11 388	5,0	138 802	14 129	*
34	236 868	9 475	171 453	10 972	11 843	5,0	135 603	14 049	*
35	246 342	9 854	171 200	11 301	14 781	6,0	131 896	11 356	*
36	256 196	10 248	170 540	11 640	15 372	6,0	127 642	8 260	*
37	266 444	10 658	169 432	11 989	15 987	6,0	122 801	4 725	*
38	277 102	11 084	167 836	12 349	16 626	6,0	117 329	712	*
39	288 186	11 527	165 708	12 719	13 472	4,7	111 180	0	*
40	299 713	11 989	162 998	13 101	13 101	4,4	104 306		
41	311 702	12 468	159 658	13 494	13 494	4,3	96 653		
42	324 170	12 967	155 632	13 899	13 899	4,3	88 167		
43	337 137	13 485	150 863	14 316	14 316	4,2	78 788		
44	350 622	14 025	145 286	14 745	14 745	4,2	68 455		
45	364 647	14 586	138 836	15 187	15 187	4,2	57 101		
46	379 233	15 169	131 442	15 643	15 643	4,1	44 656		
47	394 402	15 776	123 027	16 112	16 112	4,1	31 044		
48	410 178	16 407	113 509	16 596	16 596	4,0	16 187		
49	426 585	17 063	102 802	17 094	17 094	4,0	0		
50	443 649	17 746	90 813						
51	461 395	18 456	77 443						
52	479 851	19 194	62 586						
53	499 045	19 962	46 129						
54	519 006	20 760	27 952						
55	539 767	21 591	7 926						
56	561 357	22 454	0						

I tabell 7.10 redovisas med ett antal exempel den sammanlagda skuld enligt det föreslagna systemet, som en studerande har när han eller hon avslutar sina studier. Rad 4 beskriver en studerande, som lånat för ett års grundskolestudier och för tre års studier för att nå gymnasiekompetens. Rad 13 beskriver den som först lånat för tre års studier för att nå gymnasiekompetens och sedan för tre års studier på högskolenivå.

Tabell 7.10 Sammanlagd skuld vid studiernas slut beroende på antal terminer och utbildningsnivå vid slutet av år 1995.
Beräkningarna bygger på antagande om 3 procent inflation och lån i 1996 års penningvärde

Radnummer/ olika studiealternativ	Antal terminer på Grundskolenivå *80 % bidrag*	Gymnasial nivå *60 % bidrag*	Gymnasial o. högskolenivå *40 % bidrag*	Summa terminer	Skuld vid sammanhängande studier, tkr ränta 5,0 proc.	ränta 5,6 proc.
1	2			2	12,9	13,0
2		2		2	25,9	25,9
3		6		6	79,1	79,8
4	2	6		8	92,9	93,9
5			2	2	38,8	38,9
6			4	4	78,4	78,8
7			6	6	118,7	119,8
8			8	8	159,9	161,8
9			11	11	223,2	226,9
10		2	2	4	65,2	65,5
11		6	2	8	119,5	120,8
12		6	4	10	147,5	149,6
13		6	6	12	189,2	192,4
14	2	6	2	10	113,8	115,3
15	2	6	6	14	203,8	207,5
16	2	6	8	16	253,6	258,8
17	2		8	10	160,2	162,2
18	2		12	14	259,3	264,2
19	2		14	16	303,2	310,0

7.6 Ett nytt regelverk

7.6.1 Återbetalningstid

Liksom i det nuvarande systemet skall återbetalningen börja vid det årsskifte som följer minst sex månader efter det att låntagaren hade studiestöd. Tiden från sista dag för studiestöd till återbetalningen påbörjas kan härigenom variera från sex månader upp till nära aderton månader.

En återbetalningstid skall fastställas när återbetalningen skall börja. Om låntagaren är 36 år eller yngre blir återbetalningstiden 25 år. Om han eller hon är äldre än 36 år skall tiden vara kortare. I sådana fall bestäms återbetalningstiden till det antal år som återstår till och med det år låntagaren fyller 60 år.

För mindre skulder bör återbetalningstiden vara kortare. Om det belopp som enligt huvudregeln skall betalas under det första återbetalningsåret är mindre än tio procent av basbeloppet skall återbetalningstiden förkortas så att beloppet blir minst tio procent av basbeloppet. (Återbetalningstiden skall dock inte bestämmas till kortare tid än två år. Detta beror på att återbetalningen under ett år annars skulle kunna uppgå till ett förhållandevis stort belopp.) Om skulden vid ingången av det första återbetalningsåret understiger tio procent av basbeloppet skall dock hela lånet betalas under detta år.

Sedan återbetalningstiden bestämts kan den ändras om låntagaren gör en frivillig återbetalning eller om beslut som påverkar studielånens storlek fattas, t.ex. beslut om avskrivning av studielån. Om nya lån tas under återbetalningstiden skall de läggas samman med de tidigare lånen och en ny återbetalningstid bestämmas.

7.6.2 Återbetalning

I det nuvarande återbetalningssystemet används uttrycket årsbelopp som benämning för det belopp som den återbetalningsskyldige skall betala varje kalenderår. Uttrycket bör användas även i det föreslagna systemet. Till skillnad mot nuvarande system kan årsbelopp i det föreslagna systemet bestämmas på olika sätt. Huvudregeln enligt den modifierade annuitetslåneprincipen har beskrivits i det föregående. För att beräkna årsbeloppet enligt denna regel kan den nämnda formeln tillämpas (se bilaga G). I studiestödslagen bör anges principerna för denna beräkning.

Föreskrifter för tillämpningen bör meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Om den återbetalningsskyldige har en särskild skuld (se 7.6.4) under den ordinarie återbetalningstiden kan årsbeloppet bestämmas till ett högre belopp än enligt huvudregeln. Det gäller om en viss andel av hans eller hennes inkomst överstiger det årsbelopp som följer av huvudregeln. I sådant fall skall årsbeloppet i stället bestämmas till det belopp som andelen utgör av inkomsten. Andelen skall vara fem procent av inkomsten under de första tio återbetalningsåren eller längst till och med det år den återbetalningsskyldige fyller 35 år. Därefter skall andelen vara sex procent.

Sedan den ordinarie återbetalningstiden löpt ut skall eventuell kvarstående särskild skuld återbetalas med sex procent av den återbetalningsskyldiges inkomst. Regeringen bör kunna föreskriva att årsbelopp beräknat på detta sätt skall fastställas till 0 kr om årsbeloppet understiger fem procent av basbeloppet (f.n. drygt 1 800 kr).

Förutom de nu nämnda sätten kan årsbeloppet för ett kalenderår bestämmas så att hela lånet återbetalas på ett år, nämligen om skulden vid ingången av det första återbetalningsåret understiger tio procent av basbeloppet. Även i detta fall har dock den återbetalningsskyldige möjlighet att begära att inkomstspärren skall tillämpas.

7.6.3 Nedsättning av årsbelopp

I det föregående har angivits att låntagaren skall ha rätt att begära att en inkomstspärr skall tillämpas. Han eller hon ansöker då om att årsbeloppet skall sättas ned på grund av inkomstförhållandena. Om den inkomst som den återbetalningsskyldige beräknas få under betalningsåret är väsentligt lägre än den senaste taxerade inkomsten, skall nedsättningen kunna bestämmas efter denna inkomst. Detsamma skall gälla om han eller hon överklagat taxeringen och det framstår som oskäligt att låta taxeringen utgöra underlag för beslutet om nedsättning. För att nedsättning skall kunna beviljas krävs dock att årsbeloppet kan sättas ned med minst tre procent av basbeloppet. Om årsbeloppet efter nedsättningen understiger fem procent av basbeloppet, bör årsbeloppet kunna bestämmas till 0 kr.

I övrigt bör de regler om nedsättning som gäller i det nuvarande systemet gälla även i det föreslagna systemet. Detta innebär att nedsättning skall kunna medges bl.a. på grund av att den återbetalningsskyldige uppbär studiemedel eller om synnerliga skäl finns.

7.6.4 Särskild skuld

Om låntagaren beviljas nedsättning av årsbeloppet skall den del av årsbeloppet som inte betalas bokföras som en särskild skuld, som debiteras samma ränta som det ursprungliga lånet. Låntagarens kapitalskuld kommer därmed att bestå av en huvudskuld och en särskild skuld. Den särskilda skulden återbetalas under den ordinarie återbetalningstiden endast om fem respektive sex procent av låntagarens inkomst överstiger årsbeloppet beräknat enligt den modifierade annuitetslåneprincipen. Kvarstår en särskild skuld efter denna tid sker återbetalningen med sex procent av låntagarens inkomst. Den återbetalningsskyldige kan dock genom frivilliga återbetalningar återbetala den särskilda skulden i förtid.

Om nya studielån tas skall de nya lånen läggas samman med de tidigare lånen. Om de nya lånen tas under den ordinarie återbetalningstiden skall de nya lånen läggas samman med huvudskulden och eventuell särskild skuld. Det sammanlagda beloppet skall återbetalas som vanligt enligt den modifierade annuitetslåneprincipen, sedan en ny återbetalningstid bestämts. Om de nya studielånen tas under sådan tid då den återbetalningsskyldige endast har en särskild skuld att återbetala, skall dock den särskilda skulden kvarstå som en sådan skuld och de nya lånen återbetalas enligt den modifierade annuitetslåneprincipen med tillämpning av reglerna om återbetalningstid.

7.6.5 Inkomst

Det inkomstbegrepp som används i det nuvarande systemet bör tillämpas även i det föreslagna systemet. Det innebär att den sammanräknade inkomsten av tjänst, näringsverksamhet och kapital bör ligga till grund för beräkningarna. Utredningen anser att det finns ett värde i att försöka att behålla regler från det nu gällande återbetalningssystemet när det är möjligt. Detta gäller särskilt de regler som inneburit en förenkling jämfört med det återbetalningssystem som gällde före år 1989. Den inkomst som bör ligga till grund för nedsättning av årsbelopp och, i vissa fall, beräkning av årsbelopp, bör därför vara den sammanräknade inkomsten av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt den senaste taxeringen dvs. inkomsterna under andra året före betalningsåret. Återbetalningen blir härigenom låg de första en till två åren efter avslutade studier, vilket innebär en mjuk start på återbetalningen.

7.6.6 Låntagare som är bosatta utomlands

De nu gällande reglerna innebär att för sådana återbetalningsskyldiga som är bosatta utomlands eller är sjömän sker återbetalningen normalt med ett belopp som motsvarar en tjugondedel av den kvarstående skulden, dock minst femton procent av basbeloppet. Huvudregeln om återbetalning med fyra procent av den sammanräknade inkomsten av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt den senaste taxeringen kan tillämpas för sådana utlandsboende eller sjömän som har taxerats på ett sådant sätt att det är lämpligt att tillämpa denna regel.

De föreslagna återbetalningsreglernas tillämpning kräver i princip att den återbetalningsskyldiges inkomster har taxerats i Sverige. Det bör finnas en möjlighet för regeringen att föreskriva att dessa regler skall tillämpas beträffande utlandsboende beroende på hur dessa har taxerats. I annat fall bör återbetalningen ske enligt huvudregeln, dvs. enligt den modifierade annuitetslåneprincipen. Utlandsboende kan därför normalt inte begära nedsättning av årsbeloppet på grund av sina inkomstförhållanden. Liksom i nuvarande system skall dock utlandsboende kunna begära nedsättning på grund av synnerliga skäl.

Om en återbetalningsskyldig som är bosatt i utlandet endast har en särskild skuld att betala, skall reglerna om återbetalningstid tillämpas med undantag för att tiden skall bestämmas till det antal år som återstår till och med det år låntagaren fyller 65 år i stället för 60 år. Reglerna om återbetalning enligt den modifierade annuitetslåneprincipen skall sedan tillämpas på motsvarande sätt. De regler som skall gälla för utlandsboende skall också gälla för sjömän.

7.6.7 Avskrivning

De regler om avskrivning som gäller i det nuvarande återbetalningssystemet bör med två undantag gälla även i det föreslagna systemet. Vi föreslår att avskrivning på grund av ålder bör ske vid utgången av det år den återbetalningsskyldige fyller 65 år i stället för vid ingången av detta år. Vi har vidare i det föregående föreslagit att den avskrivning av studielån avseende grundskole- eller gymnasiestudier, som nu skall ske i vissa fall, skall upphöra.

7.6.8 Premie vid frivillig återbetalning

Enligt nuvarande regler får regeringen meddela föreskrifter om premier för sådana återbetalningsskyldiga som gör frivilliga återbetalningar. Regeringen har inte utnyttjat denna möjlighet. Möjligheten bör ändå finnas och regeln bör därför finnas även i det föreslagna systemet.

7.6.9 Betalning m.m.

Liksom i det nuvarande systemet bör reglerna om betalning föreskrivas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt nuvarande regler sker en avräkning mot låneskulden först när årsbeloppet eller del av årsbeloppet betalas in. Det innebär att belopp som inte betalas räntebelastas enligt den räntesats som gäller för studielånen. CSN tar ut en påminnelseavgift som för närvarande är 120 kronor för varje påminnelse. Enligt tidigare regler påfördes även en restavgift enligt uppbördslagen (1953:272). Om ärendet överlämnas till indrivning påförs en grundavgift med för närvarande 500 kr hos kronofogdemyndigheten.

När restavgift enligt uppbördslagen ersattes med en dröjsmålsavgift föreskrevs i studiestödslagen att dröjsmålsavgift inte skulle tas ut. Skälet till detta var de avgifter som redan togs ut vid betalningsförsening (prop. 1991/92:93 s. 79 och 114 f). I syfte att inskärpa vikten av att även studielån skall betalas i rätt tid bör i det föreslagna återbetalningssystemet gälla att dröjsmålsavgift enligt uppbördslagen skall tas ut. Obetalda årsbelopp skall således inte räntebelastas. Reglerna om dröjsmålsavgift innebär att avgiften ökar stegvis beroende på längden på betalningsdröjsmålet. Eftersom dröjsmålsavgift tas ut med minst 100 kr bör ytterligare avgift inte tas ut av CSN.

7.6.10 Övriga frågor

De regler som finns i det nuvarande systemet angående studielån under sjukperiod, anmälningsskyldighet och överklagande m.m. bör gälla även i det föreslagna systemet.

7.7 Begränsning av lånemöjligheten för äldre studerande

7.7.1 Allmänna överväganden

Med nuvarande studiestödsregler är lånemöjligheterna i princip oberoende av ålder, dvs. en 44-åring kan få lika stora lån som en 25-åring. Med stigande ålder minskar emellertid den möjliga återbetalningstiden fram till dess att lånen avskrivs. Det är också troligt att äldre studerande, genom den kortare återstående förvärvsaktiva tiden, inte hinner uppnå lika höga löner i slutet av yrkeskarriären som yngre låntagare. Det är inte minst den under lång tid fortgående löneutvecklingen som möjliggör för yngre låntagare att slutligt återbetala studielånet. Det finns därför anledning att förmoda att många äldre studerande som får stora studielån har små möjligheter att senare betala tillbaka dessa.

Vi har tidigare angivit att en av principerna för ett nytt studiestöd är att alla lån normalt skall betalas tillbaka. Detta bör i princip gälla även lån till äldre studerande. Vårt förslag att studiestöd normalt skall kunna utgå upp till 50 års ålder och med särskilda skäl ända upp till 55 års ålder innebär, att lån ska kunna ges till studerande med i extremfallet endast tio års återbetalningstid. Utredningen har därför studerat hur återbetalningsmöjligheterna påverkas av återbetalningstidens längd och olika antaganden om inkomst, ränta etc. Olika möjligheter att öka de äldre studerandes återbetalningar har samtidigt övervägts.

Ett sätt är att begränsa utlåningen till äldre studerande så att lånen inte överstiger vad de kan antas kunna betala tillbaka. Ett annat alternativ är att skärpa återbetalningsreglerna för äldre studerande, så att de begränsar sina lån till vad de anser sig kunna betala tillbaka. En tredje möjlighet är att öka bidragsdelen och härigenom minska skuldsättningen för äldre studerande. Det saknas dock ekonomiska möjligheter för sistnämnda alternativ. Vi diskuterar därför endast de två förstnämnda möjligheterna.

Det skulle vara möjligt att erbjuda enhetliga utlåningsregler för alla studerande upp till exempelvis 55 års ålder, under förutsättning att återbetalningsreglerna anpassas härtill. I stället skulle begränsningen av återbetalningen till sex procent av inkomsten behöva slopas, liksom avskrivningen av återstående skuld vid viss ålder och vid dödsfall. Även om sådana drastiska regler skulle gälla för studielån till äldre studerande skulle lånemöjligheten kunna missbrukas av dem som saknar både

tillräckliga inkomster och egna tillgångar. Resultatet skulle därför i många fall kunna bli att lånen senare måste avskrivas.

Utredningen väljer i stället att föreslå högsta lånebelopp för äldre studerande, som ungefär svarar mot vad låntagarna bedöms kunna betala tillbaka. Bedömningen av återbetalningsförmågan är förutom av antagandena om inflation och räntor även beroende av antaganden om äldre låntagares inkomster.

7.7.2 Äldre studerandes återbetalningsmöjligheter

Löne- och inkomststatistik visar att äldres löner – från 50 – 60 års ålder – tenderar att sacka efter. Av olika skäl – inklusive längre sjukskrivningar, deltidsanställningar och arbetslöshet – får äldre ofta en sämre faktisk löneutveckling än yngre anställda med samma utbildning eller inom samma yrkesområde. Av SCB:s rapport (Information om utbildning och arbetsmarknad 1995:6) *Inkomst för högskoleutbildade – jämförelse mellan 1970 och 1990* framgår att genomsnittsinkomsterna för många grupper av högskoleutbildade planar ut vid omkring 50 års ålder och tenderar att sjunka vid omkring 60 års ålder. De äldres genomsnittslöner förefaller inte alltid ens fullt ut att stiga i takt med inflationen. I de beräkningar som redovisas i det följande beträffande de äldre låntagarnas återbetalningsmöjligheter har därför antagits att både inflationen och den årliga inkomstökningen är 3 procent. Detta är ett mycket schematiskt antagande, eftersom inkomstutvecklingen bland äldre varierar både mellan olika yrkesgrupper och uppvisar en stor spridning mellan enskilda individer.

Sambandet mellan lånets storlek, återbetalningstiden längd och den inkomst som krävs för återbetalning av ett modifierat annuitetslån framgår schematiskt av följande tablå.

Låne-belopp, kr	Återbetalning på 20 år			Återbetalning på 25 år		
	Årsavgift år 1, kr	Minsta inkomst per år, kr	per månad, kr	Årsavgift år 1, kr	Minsta inkomst per år, kr	per månad, kr
75 000	4 698	78 000	6 524	3 930	65 000	5 458
100 000	6 298	104 000	8 699	5 240	87 000	7 277
125 000	7 830	130 000	10 874	6 550	109 000	9 096
150 000	9 396	157 000	13 049	7 860	131 000	10 916
175 000	10 962	183 000	15 224	9 169	153 000	12 735
200 000	12 528	209 000	17 399	10 479	175 000	14 554

Tablån visar att lån på 75 000 kr vid 40 års ålder som återbetalas på 20 år till 60 års ålder, måste återbetalas med minst 4 498 kr första året (varefter återbetalningen/årsavgiften höjs med 3 procent vart och ett av påföljande 19 år och anpassas till eventuella ränteförändringar). Om denna avgift högst får utgöra 6 procent av årsinkomsten krävs minst en årsinkomst om 78 000 kr eller 6 524 kr per månad då återbetalningen påbörjas. – Om återbetalningen däremot får ta 25 år, från 40 till 65 år, kan den som har en månadsinkomst om 12 735 kr betala tillbaka ett lån om 175 000 kr. (Vid beräkningen har antagits att den subventionerade räntan är 5 procent, inflationen 3 procent och att lönerna samtidigt ökar med 3 procent per år under återbetalningstiden.)

För det nya lånesystemet föreslås att de modifierade annuitetslånen skall vara återbetalade det år låntagaren fyller 60 år. Tiden därefter fram till avskrivning av eventuellt kvarvarande lån vid 65 års ålder ses som en extra marginal ("reservtid") för återbetalningen. Vi har bedömt det lämpligt att vid beräkningen av äldres återbetalningsmöjligheter på liknande sätt räkna med att lånen normalt skall återbetalas till det år låntagarna fyller 60 år. Möjligheten att få nya lån begränsas således med stigande ålder. Tiden mellan 60 och 65 års ålder kan även i detta fall ses som reservtid för återbetalningen.

Återbetalningsförmågans beroende av ålder då återbetalningen påbörjas och för fem olika inkomstnivåer (kr/månad) visas i figur 7.3. Om låntagarna efter utbildningen får en månadslön i storleksordningen 12 500 kr per månad med 3 procents årlig löneökning fram till 60 års ålder så bör lånen för den som slutför sin utbildning vid 35 års ålder inte överstiga ca. 205 000 kr och för den som slutför sin utbildning vid 40 års ålder inte överstiga 140 000 kr. Med den av utredningen föreslagna bidragsnivån om 40 procent motsvarar detta ca. åtta respektive knappt sex studieterminer.

Eftersom det inte är möjligt att förutse enskilda studerandes framtida inkomster kan inte en individuell bedömning av varje studerandes återbetalningsmöjligheter ligga till grund för en bedömning av vad som vore ett rimligt lånebelopp. Ett sådant förfarande skulle dessutom kunna ifrågasättas på principiella grunder. En begränsning av de äldres lånemöjlighet måste därför ske utifrån schematiska antaganden om återbetalningsmöjligheterna beroende av ålder, lika för alla studerande.

Tillgänglig lönestatistik visar att det, vid sidan av olika yrkeskarriärer med successiv stigande löner, finns många högskoleutbildade grupper med relativt låga ingångslöner och en relativt svag löneutveckling med stigande ålder. Till en del kan detta bero på att de som får befordran avtalsmässigt lämnar den ursprungliga gruppen. Högskoleutbildning medför inte självklart de inkomster som behövs för återbetalningen av studielånen.

Det finns således flera kategorier av låntagare som, utifrån dagens inkomstförhållanden, kan antas få svårigheter att återbetala studielånen ifall de får färre återbetalningsår än yngre examinerade. Hit hör som framgår av avsnitt 7.2 yrkesgrupper med relativt låga löner som sjuksköterskor och förskollärare, yrkesgrupper med lång utbildning som gymnasielärare, bibliotekarier och konstnärer, kvinnor med deltidsarbete och troligen även en del småföretagare.

Aktuell lönestatistik visar att många sjuksköterskor och förskollärare – två stora utbildningsgrupper som i huvudsak består av kvinnor – år 1995 hade löner mellan 12 000 och 13 000 kr per månad. En bidragande orsak till de låga lönerna är som redan nämnts förekomsten av deltidsarbete. Det vore därför rimligt att utgå från en månadslön om 12 500 kr år 1995 för beräkningarna av de äldre studerandes återbetalningsmöjligheter.

7.7.3 Lånetakets konstruktion

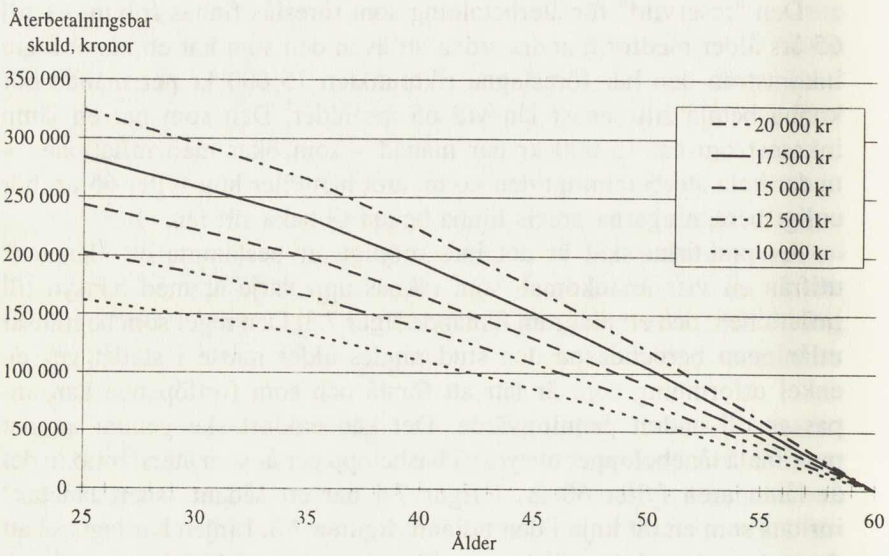
De beräkningar som vi har gjort visar att en begränsning av studielånens storlek som utgår från inkomstnivå 12 500 kr per månad inte skulle ge äldre studerande de möjligheter till längre studier som vi bedömer som motiverade. Vi har därför valt att i stället närma "lånetaket" till inkomstnivån 15 000 kr per månad. Detta innebär att vi föreslår att studielån för äldre skall kunna utgå med ett något högre belopp än vad som bedöms troligt att nästan alla låntagare kommer att kunna betala tillbaka. Detta ställningstagande baseras på en utbildningspolitiskt och fördelningspolitiskt grundad bedömning att samhället bör ta en ökad risk för ofull-

ständig återbetalning för att inte i allt för hög grad begränsa äldre studerandes lånemöjligheter.

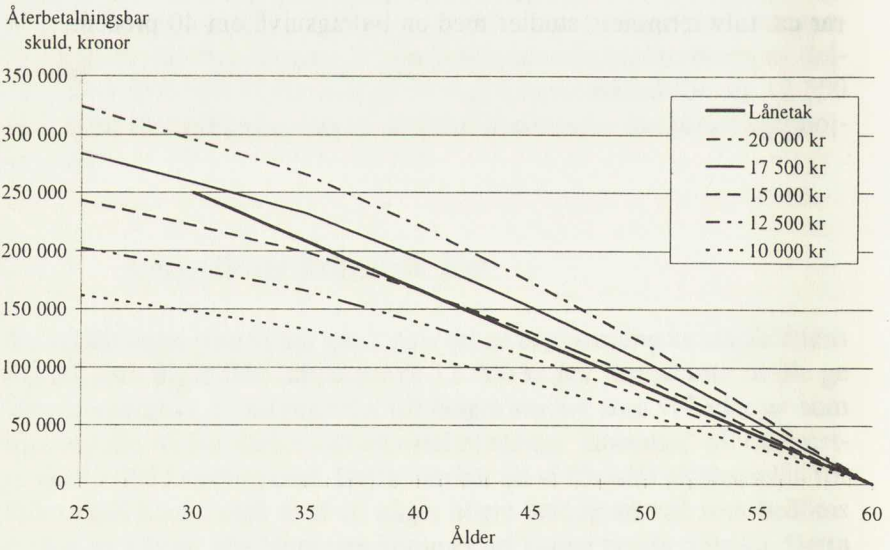
Den "reservtid" för återbetalning som föreslås finnas fr.o.m. 61 till 65 års ålder medför å andra sidan att även den som har en något lägre inkomst än den här föreslagna riktpunkten 15 000 kr per månad bör kunna betala sitt senast lån vid 65 års ålder. Den som har en jämn inkomst om ca. 13 000 kr per månad – som ökar med inflationen – under hela återbetalningtiden t.o.m. året han eller hon fyller 65 år, bör enligt beräkningarna precis hinna betala tillbaka sitt lån.

Av praktiska skäl är det inte möjligt att bestämma ett "lånetak" utifrån en viss årsinkomst, som räknas upp varje år med hänsyn till inflationen, och ett diagram liknande figur 7.3. Den regel som begränsar utlåningen beroende på den studerandes ålder måste i stället ges en enkel utformning som är lätt att förstå och som fortlöpande kan anpassas till ändrat penningvärde. Det kan enklast ske genom att det maximala lånebeloppet uttrycks i basbelopp per år som återstår t.o.m det år låntagaren fyller 60 år. I figur 7.4 har ett sådant "snett lånetak" inritats som en rät linje i den tidigare figuren 7.3. Linjen har lagts så att den närmast ansluter till kurvan för inkomsten 15 000 kr per månad, dock så att lånemöjligheten blir något större för låntagare yngre än 35 år. Detta kan motiveras med att dessa bör ha större möjligheter än äldre studerande att få inkomster utöver 15 000 kr per månad. Vid 30 års ålder skulle det vara möjligt att låna upp till 250 000 kr, vilket motsvarar ca. tolv terminers studier med en bidragsnivå om 40 procent.

Figur 7.3 Återbetalningsbar skuld beroende av ålder och inkomstnivå.
Uppgifterna om inkomst avser inkomst per månad. Se f.ö. texten.



Figur 7.4 Återbetalningsbar skuld beroende av ålder och inkomstnivå med inlagt lånetak
Uppgifterna om inkomst avser inkomst per månad. Se f.ö. texten.



Lånetaket i figur 7.4 har matematiskt beräknats med följande förutsättningar. Studielån kan beviljas upp till ett belopp i kronor som motsvarar "basbeloppet x 0,23 x (60 – Å)", där Å är låntagarens ålder vid slutet av det kalenderår då studierna slutförs. Det förda resonemanget utgår emellertid från återbetalningsförmågan då studierna avslutas. Lån söks dock före eller vid studiernas början och kan sökas för upp till 52 veckor. Av praktiska skäl bör lånetaket därför utgå från det antal år som, vid utgången av det år ansökan inges, återstår till det år den sökande fyller sextio år. Det högsta sammanlagda lånebelopp som kan beviljas en studerande bör därför definieras på följande sätt.

$$maximalt\ lånebelopp = basbeloppet \times 0{,}23 \times (59 - Å)$$

Basbeloppet är därvid det basbelopp som gäller vid början av den låneperiod som avses och Å är den sökandes ålder vid slutet av det kalenderår då ansökan ges in.

Äldre studerande som påbörjar studier på grundskolenivå eller studerar tre år för gymnasiekompetens kommer – trots de höjda bidrag som utredningen föreslår för denna typ av studier – att kunna ha studielån på upp till ca. 100 000 kr redan innan de påbörjar en längre högskoleutbildning. Som utredningen tidigare framhållit har studier för att uppnå gymnasiekompetens en hög prioritet. Med hänvisning till den höjda bidragsnivån för dessa studier har vi emellertid i ett föregående avsnitt föreslagit, att man avskaffar den nuvarande möjligheten att efter tre terminers studielån för eftergymnasiala studier få halva studielånet för studier på gymnasial nivå avskrivna. Vi föreslår därför att studielån för studier för grundskole- och gymnasiekompetens inte skall medräknas vid prövning av ytterligare studielån mot lånetaket.

Detta är ologiskt sett ur återbetalningssynpunkt, eftersom det innebär ytterligare ett avsteg från principen att alla lån ska kunna återbetalas. Men vi har funnit detta vara en rimligare lösning än att generellt medge ännu högre lånebelopp för att möjliggöra för ett begränsat antal vuxenstuderande att först få en gymnasiekompetens och sedan få låna för en flerårig högskoleexamen. Att inte räkna in lån för grundskole- och gymnasiekompetens under lånetaket kan även ses som ett sätt för samhället att stå för en större del av riskerna när lånen avser studier för gymnasiekompetens.

En viktig fråga för en lånebegränsning enligt utredningens förslag är vidare från vilken ålder "lånetaket" bör gälla. Dvs. från vilken ålder skall det maximala lånet begränsas enligt den föreslagna begränsningsregeln. Om regeln införs från 30 års ålder medger den ca. 12 terminers studier med 40 procents bidragsandel, vilket är ungefär maximal studie-

tid enligt utredningens förslag om högst tio terminers studier på eftergymnasial nivå jämte högst två terminer för forskarutbildning. Det år låntagaren fyller 33 år medger lånetaket 11 terminers studier, vilket är den normala studietiden för läkarexamen. Utredningen föreslår därför att lånetaket skall gälla från det kalenderår den studerande fyller 30 år. Om lånetaket i stället införs först från en högre ålder skulle detta få en mera drastisk effekt, genom att lånemöjligheterna då skulle begränsas kraftigt från ett åldersår till det påföljande.

7.7.4 Lånetakets konsekvenser

Det sneda lånetaket får olika konsekvenser för olika studerande beroende på ålder och eventuella tidigare lån. De som inte tidigare lånat för högskolestudier får möjlighet att påbörja ett par års högskoleutbildning upp till 40-årsåldern. För dem som har studielån sedan tidigare blir lånemöjligheten i hög grad beroende av både antalet tidigare terminer med studiestöd och hur mycket som kvarstår av lånen. När de äldre studerande planerar sina studier måste de beakta både hur det egna lånet ökar och hur lånemöjligheten under lånetaket successivt minskar med stigande ålder. I princip prövas för varje ny låneterminen att det finns ett tillräckligt låneutrymme kvar mellan befintligt studielån och det aktuella lånetaket.

Lånetaket kan antas medföra att de studerande/låntagarna blir försiktigare med att ta stora lån, eftersom detta senare kan göra det omöjligt att få ytterligare studielån. Av samma skäl blir det angelägnare än tidigare att betala tillbaka redan tagna lån. Ett från början måttligt lån som inte betalas blir genom räntebelastningen successivt större och kan senare förhindra nya studielån.

CSN bör, liksom när det gäller tillämpningen av andra begränsningsregler, ges möjlighet att med hänvisning till särskilda skäl bevilja något större lån än vad den här föreslagna begränsningsregeln medger. Mindre överskridande av det sammantagna lånebeloppet bör kunna medges för fullföljande av pågående utbildning.

Enligt våra förslag i det föregående bör studiestöd kunna erhållas till 50 år och med särskilda skäl till 55 års ålder. Vid 50 års ålder möjliggör den föreslagna låneregeln ett maximalt lån om ca. 80 000 kr, motsvarande drygt tre studieterminer, och vid 55 år drygt 40 000 kr motsvarande två studieterminer. Lånetaket kan medföra att lån inte kan beviljas för alla terminer den studerande har rätt till studiestöd. I så fall bör den studerande ha möjlighet att få bidragsdelen oberoende av att lån inte kan lämnas.

Med sin generella utformning begränsar lånetaket möjligheterna att få lån också för äldre, som har goda möjlighter att betala tillbaka också relativt stora lån på kort tid. Det gäller t.ex. många högskoleutbildade med löner kring 20 000 – 25 000 kr eller därutöver. Detta är en nackdel med lånetaket som vi anser kan godtas. En högavlönad har större möjligheter att kunna finna en annan finansiering av studier än en lågavlönad. Studiemedlen är samtidigt mindre attraktiva för den som anpassat sig till en hög inkomstnivå.

För äldre studerande medför lånetaket att de mera aktivt kan behöva planera finansieringen av sina studier för att på bästa sätt utnyttja sina lånemöjligheter i förhållande till lånetaket. Det är därför väsentligt att CSN utarbetar och tillhandahåller information om hur lånetaket fungerar både generellt och för den enskilde låntagaren.

Utredningen bedömer att det föreslagna lånetaket påtagligt kommer att bidra till att minska sådana lån som inte kommer att kunna återbetalas. Det har inte varit möjligt att beräkna omfattningen av de framtida avskrivningar som kan hänföras till att lån för gymnasiala studier inte skall medräknas vid prövning mot lånetaket.

8 Kostnaderna för ett nytt studiestöd

8.1 Principer för beräkning av studiestödets kostnader

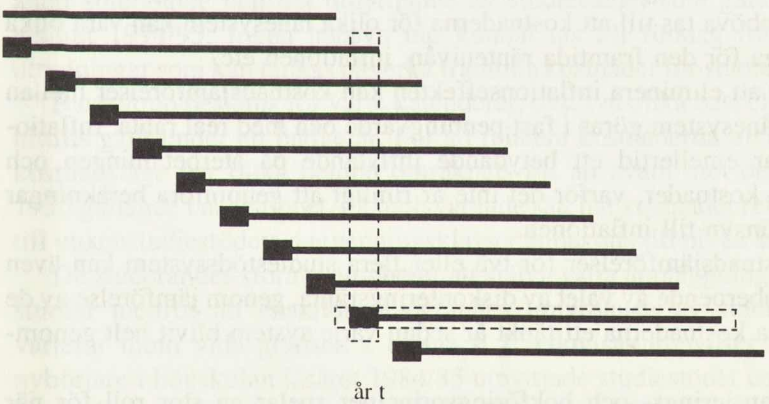
Kostnader och anslagsbelastning

Beräkningar av studiestödets kostnader måste utgå från vissa valda principer och antaganden. Det är väsentligt att skilja mellan egentliga kostnader och utbetalningar från de statliga anslagen. Utlåning som betalas från ett anslag innebär ingen egentlig kostnad så länge som lånet motsvaras av en säker fordran.

Kostnaderna för studiestödet ett bestämt år kan anges på två sätt:
– årets faktiska kostnader inklusive kostnader som är en konsekvens av lån tidigare år och
– beräknade sammantagna kostnaderna för det utbetalade studiestödet samma år, inklusive framtida kostnader för lånen.

Skillnaden visas schematiskt i figur 8.1.

Figur 8.1 Studiestödskostnadernas fördelning över tiden



Kostnaderna för studiestödet ett bestämt år t består dels av bidraget, som i figuren representeras av en mörk rektangel, dels av lånens kostnader för staten tills dess lånen återbetalats, i figuren representerat av de utdragna strecken. Den lodräta streckade rektangeln avser de faktiska studiestödskostnaderna ett visst år t medan den vågräta streckade rektangeln avser kostnaderna för det utbetalade studiestödet samma år.

De faktiska kostnaderna ett visst år för studiestödet består dels av bidragen detta år, dels av kostnader för lån detta och tidigare år. Detta motsvaras i figuren av kostnader i den lodräta streckade rektangeln.

Kostnaderna för det utbetalade studiestödet samma år motsvaras i figuren av bidraget detta år samt det utdragna streck som börjar samma år och löper vidare de följande åren (den vågräta streckade rektangeln i figuren). Kostnader för lån utbetalade ett visst år kan hänföras till utbetalningsåret genom att man nuvärdesberäknar (diskonterar) dessa till utbetalningsåret. Sådana beräkningar blir beroende av valet av diskonteringsränta. Då vi har använt oss av diskontering har denna alltid gjorts med den angivna marknadsmässiga låneräntan.

Figuren visar hur de faktiska kostnaderna för studiestödet lång tid framåt innefattar kostnader för tidigare givna studielån. Ett byte av studiestödssystem kan direkt förändra kostnaderna för bidragen, medan kostnaderna för hittills givna studielån kommer att finnas kvar ytterligare minst 40 år (enligt nuvarande låneregler). Dvs. det tar mycket lång tid innan ett nytt studiestöd kostnadsmässigt fullt ut ersätter tidigare studiestöd.

En jämförelse mellan kostnaderna för två olika lånesystem bör baseras på att kostnaderna för vart och ett av systemen renodlas. Detta kan ske genom den nyss nämnda metoden att till det år studiestödet ges diskontera, dvs. nuvärdesberäkna, framtida lånekostnader, varvid resultatet blir beroende av den valda diskonteringsräntan. Genom att samma antaganden görs vid beräkningarna för båda studiestödssystemen kan osäkerheten i någon mån elimineras vid jämförelsen. Hänsyn kan därutöver behöva tas till att kostnaderna för olika lånesystem kan vara olika känsliga för den framtida räntenivån, inflationen etc.

För att eliminera inflationseffekten kan kostnadsjämförelser mellan olika lånesystem göras i fast penningvärde och med real ränta. Inflationen har emellertid ett betydande inflytande på återbetalningen och statens kostnader, varför det inte är rimligt att genomföra beräkningar utan hänsyn till inflationen.

Kostnadsjämförelser för två eller flera studiestödssystem kan även göras oberoende av valet av diskonteringsränta, genom jämförelse av de faktiska kostnaderna ett tänkt år sedan varje system blivit helt genomfört.

Finansierings- och bokföringsprinciper spelar en stor roll för när kostnader för studielånen bokförs och när de belastar statsbudgeten. Vid sidan av kostnadsberäkningar behöver därför även beräkningar göras beträffande belastningen på de statliga anslagen. En ökning av bidragsdelen för att minska skuldsättningen och framtida avskrivningar medför en tidigareläggning av både statens utbetalningar och kostnader.

Antaganden om inflation, ränta etc.

Vi har i det föregående föreslagit att studiestödets totalbelopp knyts till basbeloppet. Studiestödet kommer därigenom att räknas upp med konsumentprisindex, om inte riksdagen beslutar om andra regler för basbeloppet. Vi har för olika beräkningar antagit att studiestödets totalbelopp i framtiden höjs i takt med inflationen, som genomgående antagits vara 3 procent.

I avsnitt 7.3.3 har vi redovisat våra bedömningar och antaganden rörande den framtida ränteutvecklingen och löneutvecklingen. Dessa bedömningar gäller även för kostnadsberäkningarna.

De gjorda antagandena avviker således från de senaste årtiondenas ekonomiska utveckling, som i stor utsträckning kännetecknats av hög inflation, betydande nominella löneökningar och fram till år 1991 en högre avdragsrätt för skuldräntor än för närvarande. Den osäkerhet som följer härav diskuteras nedan i avsnittet om osäkerheten i kostnadsberäkningarna.

Utgångspunkter för kostnadsberäkningarna

Kostnadsberäkningarna måste anpassas till tillgänglig information. Uppgifter om antalet studerande, antalet studiestödstagare och utnyttjade anslagsmedel avser därför budgetåret 1994/95. Detta innebär att kostnadsberäkningarna av det studiestöd utredningen föreslår hänför sig det antal studerande och det utnyttjande av studiestödet som gällde budgetåret 1994/95. Ingen hänsyn har kunnat tas till förslag från olika utredningar som kan tänkas påverka framtida kostnader för studiestödet.

Basbelopp bestäms för varje kalenderår, dvs. två olika basbelopp har hittills gällt under ett budgetår. För att relatera kostnaderna till aktuellt kostnadsläge har olika belopp omräknats till att svara mot det för år 1996 gällande basbeloppet. På motsvarande sätt har kostnader relaterade till vuxenstudiestödets dagpenningsklasser anpassats till nivån år 1996.

De studerandes stora möjligheter att själva välja uppläggning av sina studier medför att enskilda studerandes utnyttjande av studiestödet varierar inom vida gränser. I bilaga E 1 redovisas uppgifter om hur nybörjare i högskolan läsåret 1984/85 utnyttjade studiestödet och deras studielån t.o.m. den 31 december 1995. Dessa uppgifter avser emellertid en nybörjargrupp mer än tio år tillbaka i tiden. Aktuellare uppgifter för en lång studieperiod saknas av naturliga skäl. Förändrade antagningsregler har medfört att de studerande blivit yngre och därmed i högre grad utnyttjar studiemedlen. Tillgängliga uppgifter om de högskolestude-

rande tyder på att avskaffandet av linjesystemet för högskolans del medför längre studietider för en del studerande. De studerandes konstaterade ökade utnyttjande av studiestödet antas bero på ökade svårigheter att få arbete under ferier och efter studierna (se bilaga E 3).

I brist på mera aktuell och detaljerad information om olika studerandegruppers faktiska studiemönster och utnyttjande av studiestödet har utredningen tvingats göra schablonmässiga skattningar av kostnadseffekter av olika förändringar av studiestödet. Även med god tillgång på aktuell information vore det dock nödvändigt att skönsmässigt bedöma hur de studerande kommer att reagera på ändrade studiestödsregler.

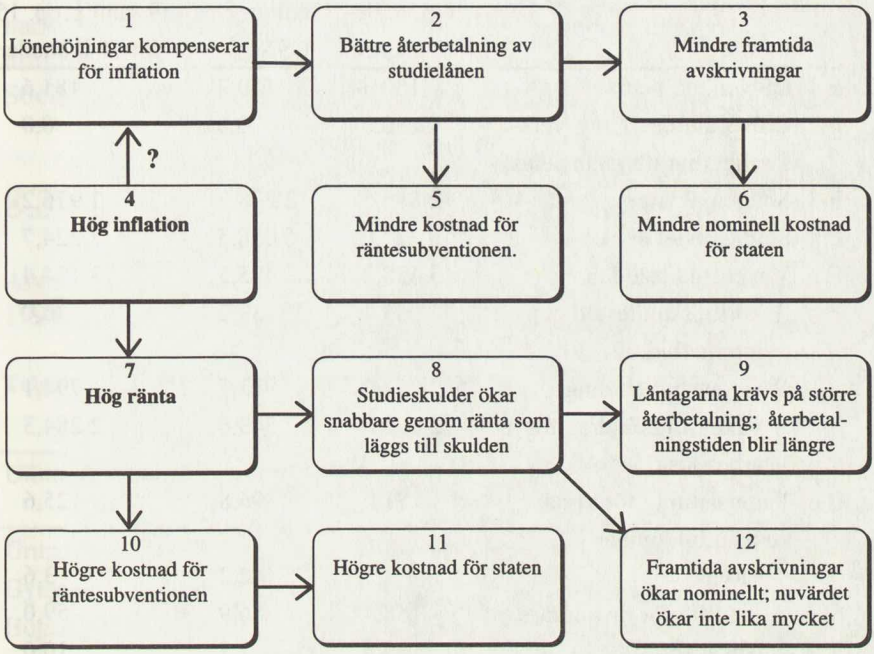
Osäkerheten i kostnadsberäkningarna för lånen

Tidigare beräkningar, främst de som gjordes för ca. tio år sedan av Studiemedelskommittén (SOU 1987:39), utgick ifrån en hög inflation, betydande löneökningar och 50 procents räntesubvention i förhållande till marknadsmässig ränta. Detta ledde till att beräkningarna rörande återbetalningen av studielånen gav väsentligt gynnsammare resultat än vad som numera gäller. Samtidigt medförde den högre räntesubventionen att kostnaden härför då var högre för statens del.

Det är svårt att bedöma den långsiktiga realismen i de väsentligt annorlunda antaganden som ligger till grund för våra kostnadsberäkningar. Sambanden mellan olika faktorer visas schematiskt i figur 8.2.

Figuren 8.2 belyser hur en högre inflation underlättar återbetalningen, förutsatt att låntagarnas inkomster ökar i takt med inflationen. Om inflationen samtidigt medför högre räntor ökar statens kostnader för räntesubventionen. Utredningen har inte haft möjlighet att göra en kostnadsmodell för en detaljerad studie av här antydda samband. Det är dock värt att notera att en högre inflation än den som utredningen antagit kan förväntas gynna låntagarna och samtidigt öka statens nettokostnad genom ökningen av räntesubventionen.

För att belysa känsligheten för i första hand inflation och räntenivån redovisas i de följande kostnadsberäkningarna uppgifter om en höjning av marknadsräntan från 7,1 till 8 procent (motsvarande en höjning av den subventionerade räntan från 5 till 5,6 procent).



Figur 8.2 Troliga effekter av hög inflation och hög ränta.

8.2 Nuvarande anslag för studiestödet

Nuvarande statsanslag till studiestöd inom utbildningsdepartementets område är uppdelat på ett stort antal olika anslag, vilka disponeras av CSN. Av tabell 8.1 framgår samtliga anslag med utbetalade belopp budgetåret 1994/95 och tilldelat för budgetåret 1995/96 (per 12 månader). I tabellen har vidare medtagits CSN:s nettoupplåning från Riksgäldskontoret.

Tabell 8.1 Översikt över förbrukade och tilldelade medel på olika anslag till studiestöd m.m. inom Utbildningsdepartementets område, milj. kr.

Departementsanslag/ Littera	Tilldelat 1994/95 enl. regleringsbrev	Förbrukat 1994/95 enligt CSN	Tilldelat 1995/96 enl. prop. 100 bil. 9 samt prop. 150 för 12 månader
E 1 CSN m.m., netto	180,3	179,2	181,6
E 2 CSN.s återbetalningsverksamhet (avgiftsfinansieras)	0,0	0,0	0,0
E 3 Studiehjälp m.m.	2 385,5	2 278,2	1 976,2
E 4 Studiemedel m.m.	6 727,0	6 038,5	7 224,7
E 5 Vuxenstudiestöd m.m.	3 688,2	3 495,5	3 114,4
1 korttidsstudiestöd och internatbidrag	63,4	39,2	36,0
2 vuxenstudiebidrag	951,0	912,7	794,1
3 vuxenstudiebidrag för arbetslösa	2 673,8	2 543,6	2 284,3
E 6 Timersättning för vissa vuxenutbildningar	71,0	96,8	125,6
1 särvux	3,1	2,2	3,6
2 svenska för invandrare	58,4	86,9	59,0
3 teckenspråk	9,5	7,7	10,0
4 hörselskola i Örebro	-	-	53,0
E 7 Bidrag till vissa studiesociala ändamål	97,6	99,9	12,5
1 studielitteratur för handikappade	12,3	15,9	12,5
2 ny talboksteknik	0,1	0,1	-
3 reserabatter	81,2	81,2	-
4 resekostnader för statens skolor för vuxna	4,0	2,7	-
E 8 Särskilt vuxenstudiestöd för vissa lärarutbildningar	57,0	73,9	56,9
E 9 Svux för N/T-utbildning			972,0
SUMMA	13 206,6	12 262,0	13 663,2

Belastningen på anslagen uppfattas som statens nuvarande kostnader för studiestödet. I en strikt mening är detta dock inte studiestödets "kostnader", dels därför att en del av anslagsbelastningen motsvaras av ökade fordringar, dels därför att ingen hänsyn tas till osäkra fordringar. Detta diskuteras närmare i avsnitt 9.1.

Betydande kostnader för studiestöd belastar även Arbetsmarknadsdepartementets anslag för arbetsmarknadspolitiken genom utbildningsbidragen till arbetslösa och personer som riskerar arbetslöshet samt Socialdepartementets anslag för rehabilitering.

8.3 Kostnader för studiebidragen

Antal studerande med studiestöd samt utbetalade lån och bidrag läsåret 1994/95 framgår av Tabell 8.2.

Tabell 8.2 Studerande med studiestöd samt utbetalade lån och bidrag läsåret 1994/95

Utbildningsnivå	Studie-medel	Svux/ Svuxa[1)]	Utbildnings-bidrag[2)]	Summa
Grundskolenivå	600	23 500	3 900	28 000
Gymnasienivå	48 700	51 000	5 800	105 500
Högskoleutbildning/ motsvarande	213 500	2 200	2 000	217 700
Forskarutbildning	1 200			1 200
Samtliga studie-stödstagare	264 000	76 700	11 700	352 400
Totalt utbetalat, Mkr				
- bidrag	3 716	3 456	499	7 671
- lån	7 162	562	-	7 724

1) Inklusive specialpedagogisk utbildning och yrkesteknisk högskoleutbildning
2) Enstaka platser i reguljär utbildning

Utredningens förslag beträffande bidrag och lån beskrivs översiktligt i avsnitt 3.2. De ekonomiska konsekvenserna av övergången till ett studiestöd enligt utredningens förslag beräknas med följande förutsättningar.

* Antalet studiestödstagare och deras utnyttjande av studiestödet enligt förhållandena budgetåret 1994/95.
* Studiestödets storlek omräknas till nivån i januari 1996.

I tabell 8.2 redovisas för budgetåret 1994/95 antalet studiestödstagare och utbetalat studiestöd. Uppgifterna om utbildningsbidrag avser endast utnyttjade platser inom reguljär utbildning.

I tabell 8.3 redovisas kostnaden för nuvarande bidrag och för utredningens förslag till höjda bidrag. Beräkningarna baseras bl.a. på antagande om oförändrad benägenhet att utnyttja bidrag och lån inom olika studerandegrupper. Beräkningarna innefattar således inte antaganden om hur ett ändrat studiestöd kan tänkas påverka de studerandes utnyttjande av bidrag och lån. Den stora kostnadsökningen faller som synes på den höjda bidragsdelen för studerande i eftergymnasiala studier.

Av tabellen framgår att när studielån ersätts med bidrag ökar utnyttjandet av studiestödet, eftersom inte alla studerande utnyttjar hela lånemöjligheten, medan studiebidragen kan antas utnyttjas nära nog maximalt. Tillgängliga uppgifter tyder på att utbetalningarna ökar 30 – 40 procent när lån ersätts med bidrag. När studerandegruppen som hittills haft svux/svuxa får det nya studiestödet antas utnyttjandegraden bli densamma som för studiemedelstagare i motsvarande utbildning. Härigenom ingår i beräkningarna effekten av att inkomstprövningen föreslås gälla alla studerande.

8.4 Kostnader för studielånen

Beräkningsproblem

Medan kostnader för studiestödets bidragsdel är förhållandevis enkla att ange och beräkna är studielånens kostnader svåra att beräkna beroende på både principiella och praktiska problem. Detta sammanhänger med att lånen löper över lång tid, osäkerhet beträffande ränta och inflation under denna tid, svårigheter att bedöma kreditriskerna samt bokföringsmässiga frågor. Allmänt gäller att statens kostnader för utlånade medel är små det år utlåningen sker, medan kostnaderna under många år därefter, innan lånen är återbetalade eller avskrivna, sammantagna uppgår till betydande belopp.

Tabell 8.3 Bidrag och lån med det föreslagna studiestödet

Redovisade uppgifter baseras på antalet studiestödstagare budgetåret 1994/95 och kostnadsläget år 1996. Beräkningarna har gjorts utan hänsyn till de olika föreslagna bidrags- och lånebegränsande åtgärder som redovisas i tabell 8.4.

	Beräknas utbetalas, milj.kr		
	Nuvarande	Förslag	Förändring
Studiebidrag			
Studiemedelsområdet	3 794	5 552	1 758
- varav eftergymnasiala studier	3 185	4 583	1 398
- varav skolnivån	609	969	360
Svux/svuxa-området (belopp efter skatt)	2 289	2 076	- 213
SUMMA	6 083	7 628	1 545
Studielån			
Studiemedelsområdet	7 267	5 972	-1 295
- varav eftergymnasiala studier	6 268	5 208	-1 060
- varav skolnivån	999	764	- 235
Svux/svuxa-området	570	806	236
SUMMA	7 837	6 778	-1 059

De finansiella kostnaderna för studiestödet i Sverige synes hittills vara föga studerade. I samband med den tidigare utredningen (Ds 1992:123) *Målrelaterade statsstipendier* inleddes emellertid en mycket ambitiös studie av ett urval högskolenybörjare läsåret 1981/82 vad avser studiemönster och utnyttjande av studiestödet t.o.m. läsåret 1990/91. Genom utnyttjande av lönestatistik och mikrosimulering kunde en tänkt återbetalning av studielånen studeras. Bl.a. visades återbetalningens beroende av inflationen.

Man bedömde att de framtida årliga låneavskrivningarna kan komma att uppgå till flera miljarder kronor per år (i framtida penningvärde). Hög inflation antogs leda till stora löneökningar som i sin tur medförde bättre återbetalning. Någon beskrivning av studien har inte publicerats.

Med den begränsade tid som stått till förfogande för vårt utredningsarbete har någon ny liknande studie inte varit möjlig. Det innebär att aktuella studier beträffande de studerandes sätt att låna och deras möjligheter att senare betala tillbaka lånen fortfarande saknas. Vi har därför i likhet med tidigare utredningar nödgats begränsa våra beräkningar till enkla antaganden och schematiska beräkningar om de studerandes lån och låntagarnas återbetalningar. – Som framgår av avsnittet 7 om lånesystemet går det förhållandevis lätt att – under olika antaganden – beräkna hur studielånen fungerar för olika studerande, medan det däremot är väsentligt svårare och osäkrare att göra beräkningar avseende hela lånesystemet med alla studerande och låntagare.

Kostnaden för räntesubventionen

Den faktiska bokförda 30-procentiga räntesubventionen budgetåret 1994/95 uppgick till ca. 1 000 miljoner kr och avsåg endast de ursprungliga studielånen fr.o.m. år 1989, dvs. de medel som lånats från Riksgäldskontoret. För äldre studielån och för lån motsvarande påförd ränta bokförs ingen räntesubvention.

För beräkningar rörande räntesubventionens kostnader är det väsentligt att veta eller kunna göra antaganden om vad som statistiskt sett händer med ett utlånat belopp. Som ett räkneexempel kan tas vad som händer med utlånade 1 000 kr. Hur fördelar sig återbetalningen ända upp till 45 år framåt i tiden? Hur lång är den genomsnittliga utlåningstiden för de 1 000 kronorna? Hur mycket kommer lånet att öka som en följd av obetalda räntor och när återbetalas dessa? Hur många kronor kommer så småningom att skrivas av och när sker det?

Eftersom den subventionerade räntan hela tiden debiteras låntagaren, medan hela marknadsräntan skall betalas till Riksgäldskontoret, har staten fortlöpande utbetalningar motsvarande räntesubvention, dvs. skillnaden mellan den marknadsmässiga räntan och den ränta som debiteras låntagaren. Räntesubventionen är en faktisk belastning på statsbudgeten (se avsnitt 9.1). Räntesubventionen utgår varje år från det lånet utbetalats till dess det återbetalats. Vid 7,1 procents marknadsränta innebär 30 procents räntesubvention en kostnad om (0,3 x 7,1 =) 2,13 öre per utlånad krona och år. Om genomsnittlig utlåningstid (studietid och återbe-

talningstid) är 18 år blir den sammanlagda räntesubventionen per utlånad krona (18 x 2,13 =) 38 öre (i löpande penningvärden).

Under studietiden betalar de studerande ingen ränta och även efter studierna är det många låntagare som betalar mindre än den påförda räntan. Det innebär att lånen åtminstone till en början ökar utöver det utbetalade lånebeloppet. Därmed blir även räntesubventionen större än vad som direkt föranleds av det utbetalade lånet.

Vid värdering av framtida kostnader är det som redan har nämnts brukligt att dessa värderas genom s.k. diskontering, dvs. värderas till nuvärdet genom ränteberäkning. Det är därför rimligt att skatta nuvärdet av den framtida räntesubventionen med sedvanlig diskontering (enligt antagandet om marknadsräntans storlek). Utredningens beräkningar visar att räntesubventionen, inklusive ränta-på-ränta-effekten, försiktigt räknat och diskonterad till utlåningsårets början, uppgår till 25 – 30 öre per ursprungligen utlånad krona (räknat utifrån antagande om en genomsnittlig utlåningstid). Det är således det skattade nuvärdet av den framtida kostnad för räntesubventionen som staten vid utlåningen påtagit sig.

Nuvärdeskostnaden för räntesubventionen ökar med stigande ränta, men ökningen är måttlig beroende på att stigande ränta även medför en högre ränta vid diskonteringen. Exempelvis ökar nuvärdet i exemplet ovan med 18 års utlåningstid från 21 öre till 23 öre vid en ökning av marknadsräntan från 7,1 till 8,1 procent.

Nuvarande form av räntesubvention utgår på de lån som tagits sedan år 1989. Redan budgetåret 1994/95 uppgick kostnaden till ungefär en miljard kronor. Kostnaden ökar successivt i takt med den totala utlåningen, vilken f.n. stiger snabbt (jfr tabell 7.3).

Kostnaden för avskrivningar

Avskrivning sker f.n. främst vid dödsfall, då låntagaren fyller 65 år eller – när det gäller studiemedelslån för studier på skolnivå – efter tre terminers studiestöd för eftergymnasiala studier. Hittills dominerar det sistnämnda slaget av avskrivningar. Budgetåret 1994/95 uppgick den totala kostnaden för avskrivningar till 286 miljoner kr. Vi har inte försökt beräkna hur stor del av hittillsvarande studielån som i framtiden kan komma att behöva skrivas av, bl.a. i samband med att låntagarna fyller 65 år.

Huvuddelen av låntagarna är 30 år och yngre när de tar sina lån. Avskrivning vid 65 års ålder kommer därför i huvudsak att avse lån som är minst 35 år gamla. Om räntan – men ingen amortering – skulle ha erlagts fortlöpande under de 35 åren har det kvarstående lånet sjunkit i

värde på grund av inflationen. Om däremot varken amortering eller ränta har betalats under tiden har lånet blivit väsentligt större nominellt sett, men ändock fått ett sänkt nuvärde. Detta kan illustreras med uppgifterna i tablån nedan för ett tänkt lån om 1 000 kr som löpt i 35 år. Räntan (före räntesubventionen) har antagits vara 7,1 respektive 8 procent. Alla uppgifter avser nuvärde i kronor vid lånets början.

	Ränta 7,1 procent		Ränta 8 procent	
	Ränta betalad	Ingen ränta betalad	Ränta betalad	Ingen ränta betalad
Räntesubvention i 35 år	273	505	280	545
Lånets återstående nuvärde	91	495	68	455
Summa	364	1 000	348	1 000

Exemplet visar att för mycket långa lån dominerar kostnaden för räntesubventionen, medan nuvärdet av det återstående lånet successivt sjunker. Om varken ränta eller amortering erlagts är summan av diskonterat nuvärdet av räntesubventionen och återstående lån lika med det ursprungliga lånet. Om däremot nuvärdesberäkningen endast avser omräkning till lånetidpunktens penningsvärde (deflatering) blir nuvärdena av både räntesubventionen och återstående lån väsentligt högre (förutsatt att inflationen är lägre än räntan).

Exemplet visar också att nuvärdet av räntesubventionen är större än nuvärdet av avskrivningen när avskrivning sker mycket långt fram i tiden, särskilt om låntagaren helt eller delvis betalat räntan under lånetiden. Detta illustrerar vikten av att räntesubventionen medtas i kostnadsberäkningarna.

Det låga nuvärdet av avskrivningar (efter en mycket lång lånetid) bidrar till att det inte är möjligt att finansiera en generell höjning av studiestödets bidragsdel genom att ersätta framtida avskrivningar med en höjning av bidraget. Det är också svårt att i den statliga budgetprocessen ta hänsyn till vinster som ligger mycket långt fram i tiden.

Den stora osäkerheten om räntor, inflation och löneutveckling 30 – 40 år framåt i tiden gör det omöjligt att göra prognoser för framtida avskrivningar och deras nuvärde. En positiv ekonomisk utveckling med låg ränta och låg inflation i kombination med årliga löneökningar utöver inflationen möjliggör att många låntagare relativt snabbt återbetalar

lånen, vilket i sin tur mycket påtagligt bidrar till lägre framtida kostnader för både räntesubvention och avskrivningar.

Aktuella uppgifter och beräkningar om lån och återbetalningar gör det emellertid rimligt att anta att en icke oväsenlig del av de hittillsvarande lånen inte kommer att återbetalas. För en del av dessa lån kommer dessutom en betydande del av räntorna att inte ha betalats.

Med följande *räkneexempel* vill vi belysa kostnadskonsekvenserna vid långa lånetider och betydande avskrivningar.

Följande hypotes gäller för beräkningarna

> *En femtedel av de från början (med nuvarande studiestöd) utlånade beloppen återbetalas inte. För dessa belopp är nuvärdet av räntesubventionen och de återstående lån som avskrivs (inklusive ränta på ränta) två tredjedelar av det ursprungliga utlånade beloppet (jfr. tablån ovan, där full räntebetalning innebär en nuvärdeskostnad för staten om 364 kr, dvs. drygt 1/3 av ursprungligt utlånat belopp).*

Nuvärdet av avskrivna belopp inklusive obetalad ränta skulle då uppgå till 1/5 x 2/3 av sammanlagt utlånat belopp, vilket motsvarar 13,3 procent. Överfört till utlåningen budgetåret 1994/95 om ca. 7 700 miljoner kronor skulle det innebära att nuvärdet av statens tänkta förlust inklusive räntesubventionen för dessa lån skulle vara av storleksordningen (1/5 x 2/3 x 7 700 =) 1 027 miljoner kronor.

Utredningens förslag innebär att utlånat belopp per låntagare på olika sätt begränsas, i första hand genom att de mycket stora lånen begränsas. Vidare skärps kraven på återbetalning på olika sätt. Effekterna härav är svårbedömda. Ett troligen försiktigt antagande är att inte återbetalat belopp halveras och att nuvärdet av räntesubventionen och det avskrivna beloppet minskar till 50 procent av det ursprungligt utlånade beloppet.

Nuvärdet av framtida räntesubvention och avskrivningar för icke återbetalade lån skulle då reduceras till 1/10 x 50/100, vilket motsvarar 5 procent. Jämfört med exemplet ovan för nuvarande studiestöd, som gav resultatet 13,3 procent, skulle nuvärdet av "avskrivningslånens" kostnader kunna tänkas reduceras med ca. 8 procent av utlånat belopp. För utlåningen budgetåret 1994/95 om ca 7 700 miljoner kr skulle detta betyda en sänkt nuvärdeskostnad med 616 miljoner kronor. – Det måste dock åter understrykas att detta är ett räkneexempel och att säkra beräkningar inte är möjliga.

Kostnadsberäkning utan diskontering

Diskontering till nuvärde medför att besparingar långt fram i tiden får ett mycket begränsat *nu*-värde. Detta utesluter dock inte att besparingar som har effekt först 30 år framåt i tiden har ett betydande värde *då*, som dock reduceras genom diskonteringsförfarandet. Det är emellertid, som tidigare nämnts, möjligt att jämföra kostnaderna för två studiestödssystem utan att tillgripa diskonteringsförfarandet. Man kan beräkningsmässigt jämföra kostnaderna två eller flera alternativa studiestödssystem över en längre period utan diskontering. Man kan också jämföra skattade faktiska kostnader ett bestämt år, med antagande om att systemen då är fullt genomförda.

Kostnadsjämförelser utan diskontering medför att besparingar långt fram i tiden inte får ett starkt reducerat värde. Sådana beräkningar medför således att de förkortningar av återbetalningstiden och minskade framtida avskrivningar som utredningen föreslår tillmäts större ekonomisk betydelse.

Beräkningar som utredningen har gjort visar att kostnaderna för ett lånesystem i balans, med konstant real årlig utlåning och 3 procents årlig inflation, skulle uppgå till 40 – 50 procent av det årligen utlånade beloppet. Den slutsats man ska dra av detta är att kostnaderna på mycket lång sikt för studielånen egentligen är större än vad de ovan redovisade diskonteringskalkylerna visar.

Sammanlagda besparingar på låneområdet

Utredningens förslag har bl.a. följande konsekvenser för studielånen
– minskad utlåning genom en höjd bidragsdel, färre studiestödsterminer, höjda krav på studieprestationer, minskade lån för utlandsstudier, införande av lånetak för äldre studerande m.m.
– snabbare återbetalning av lånen och därmed minskade räntekostnader
– som en konsekvens av dessa ändringar även en minskning av andelen lån som måste avskrivas.

Med en utlåning om ca. 7 700 miljoner kr budgetåret 1994/95 synes det möjligt att begränsa utlåningen med ca 600 miljoner kr, varav ca 250 miljoner kr avser lån för kursavgifter utomlands. Det skulle motsvara en minskning av lånen med drygt 7 procent.

En snabbare återbetalning av lånen har begränsad effekt på nuvärdet av räntesubventionen, eftersom nuvärdet av räntesubventionen pga. diskonteringen främst påverkas av den första delen av lånetiden. En minskning av den genomsnittliga lånetiden från 18 till 15 år medför

exempelvis en minskning av räntesubventionens nuvärde med 11 procent.

I *räkneexemplet* ovan antas försiktigt att andelen lån som inte återbetalas bör minska från 20 till 10 procent av ursprungligt utlånat belopp (dvs. påförd ränta är ej medräknad). Nuvärdet av räntesubventionen och avskrivningarna sammantagna för lån som skrivs av antogs samtidigt kunna minska från 67 till 50 procent av det ursprungliga lånebeloppet.

Dessa antaganden, i kombination med ett antagande att nuvärdet av räntesubventionen för återbetalade lån är 27 procent av utlånat belopp, ger följande nuvärde av lånekostnaden med *nuvarande lånesystem*:

$$0{,}8 \times 0{,}27 + 0{,}2 \times 0{,}67 = 0{,}35$$

dvs. nuvärdet av studielånens kostnader för räntesubvention och avskrivningar är 35 procent av det ursprungliga lånebeloppet.

Om nuvärdet av räntesubventionen för återbetalade lån i det nya studiestödet antas sjunka till 25 procent blir motsvarande nuvärde för *ett nytt lånesystem*:

$$0{,}9 \times 0{,}25 + 0{,}1 \times 0{,}50 = 0{,}275$$

dvs. nuvärdet av studielånens kostnader skulle bli knappt 28 procent av det från början utlånade beloppet. Nuvärdet av lånens kostnad skulle således ha sänkts med (35 – 27,5 =) 7,5 procent.

Med en årlig utlåning om ca. 8 000 miljoner kr skulle nuvärdet av statens åtaganden således minska dels genom minskad utlåning med 600 miljoner kr, dels genom ett sänkt nuvärde av räntesubvention och avskrivningar med 7,5 procent av det utlånade beloppet. Detta skulle ge följande sänkning av nuvärdeskostnaden för lån:

$$0{,}35 \times 600 + 0{,}075 \times (7\,700 - 600) = 743 \text{ miljoner kr.}$$

Detaljer och den allmänna realismen i denna typ av beräkningar kan diskuteras. Vi har dock dragit slutsatsen att våra förslag – jämfört med budgetåret 1994/95 – årligen bör kunna medföra en minskning av nuvärdet av kostnaderna för studielånen med i storleksordningen 700 – 800 miljoner kr.

8.5 Kostnader för olika detaljförändringar

I föregående avsnitt har de ekonomiska konsekvenserna av utredningens huvudförslag till ändrade bidragsregler och ändrade låneregler belysts. Härutöver har utredningen lagt ett flertal detaljförslag som var för sig har ekonomiska konsekvenser, även om de är svåra att exakt värdera. De ekonomiska bedömningarna beskrivs här kortfattat i anslutning till tabell 8.4. Förutom förändringar av bidrag och lån anges "summa nuvär-

de", som är förändringen av bidraget plus 27,5 procent av förändringen av lånebeloppet.

Tabell 8.4 Sammanställning av kostnadskonsekvenser av utredningens förslag

Redovisade uppgifter baseras på antalet studiestödstagare budgetåret 1994/95 och kostnadsläget år 1996. I Summa nuvärde ingår lånens nuvärde med 27,5 procent av lånebeloppet.

Utredningens förslag	Skattade förändringar, Mkr		
	Bidrag	Lån	Summa nuvärde
Ändrade bidragsnivåer totalt, därav:	1 545	-1 059	1 254
1 - studiemedelsområdet: skolnivå	360	-235	295
2 - studiemedelsområdet:eftergymnasiala studier	1 398	-1060	1 107
3 - svux/svuxa-området (netto efter skatt)	-213	236	-148
Inkomstprövning			
4 - reducering för heltidsstuderande ändras från 50 till 60 proc. av inkomsten	-57	-40	-68
5 - prövning mot helårsinkomst	60	42	72
6 - ändrade fribelopp och reducering för deltidsstuderande	-31	-23	-37
7 Begränsat antal terminer	-30	-31	-39
8 Skärpta krav på studieresultat och bättre studieaktivitetskontroll	-158	-164	-203
9 Begränsade studiemedel för forskarutbildning	-11	-12	-14
10 Ändrad gräns mot studiehjälpen	82	104	111
11 Studiestöd under julferier upphör för studier motsv. svux/svuxa	-75	-32	-84
12 Tilläggslån	0	50	14
13 Effekt av begränsad utlåning och snabbare återbetalning netto, se text		-500	-600
14 Avskrivning för gymnasiala studier upphör, nuvärde	-84		-84
15 Övrigt, se texten	-27	-25	-33
SUMMA	*1 214*	*-1 690*	*287*
varav minskad avskrivning	-84		-84

16 Härutöver föreslås bidrag för utlandsstudier motsvarande hälften av avgifterna upp till viss nivå belasta anslaget för grundläggande högskoleutbildning med 145 miljoner kr.

1 - 3 Vårt förslag om höjda bidragsnivåer för studerande som f.n. har studiemedel och svux/svuxa beräknas kosta 1 544 miljoner kr. Samtidigt minskar lånen med 1 059 miljoner kr. (Jfr nedanstående tablå.) Minskningen av lånen är mindre än ökningen av bidragen beroende på att alla studerande inte utnyttjar lånemöjligheterna.

Kategori	Antal studerande	Genom-snittligt belopp	Mellan-skillnad, milj. kr
Studiemedel (nuvarande regler)			
- eftergymnasial nivå	214 700	14 833	
- gymnasial nivå	48 700	12 361	
- grundskolenivå	600	12 361	
Studiemedel (nya regler)			
- eftergymnasial nivå	214 700	21 346	1 399
- prior. gymnasiestudier	9 100	26 683	-119
- övrig gymnasial utb.	39 600	17 788	465
- grundskolenivå	600	35 578	14
Svux/ svuxa (nuvarande regler)			
- eftergymnasial nivå	2 200	35 980	
- gymnasial nivå	51 000	28 343	
- grundskolenivå	23 500	32 557	
Svux/ svuxa (nya regler)			
- eftergymnasial nivå	2 200	21 346	-32
- prior. gymnasiestudier	32 100	26 683	-351
- övrig gymnasial utb.	18 900	17 788	98
- grundskolenivå	23 500	35 578	71
SUMMA			1 545

Genomsnittsbeloppen för studiemedel samt svux och svuxa är baserade på utnyttjandet under budgetåret 1994/95. Beloppen för svux och svuxa (nuvarande regler) har vidare minskats med hänsyn till sänkningen av arbetslöshetsersättningen och sänkningen av miniminivån i januari 1996. Dessutom har svux- och svuxabidragen minskats för skatt med ett

schablonavdrag på 30 procent. Minskade skatteintäkter beräknas till 981 miljoner kr.

4. Reduceringen vid inkomster överskridande fribeloppet ökar från 50 till 60 procent av lån och bidrag (proportionellt). Detta bedöms medföra en minskning av bidrag och lån med 57 respektive 40 miljoner kr. Beräkningarna har baserats på en av SCB genomförd bearbetning av inkomstfördelningen för högskolestuderande år 1993.

5. Inkomstprövningen föreslås ske mot inkomst under hela kalenderåret för studerande som har studiestöd båda kalenderhalvåren. Prövningen görs nu för respektive kalenderhalvår. Detta bedöms medföra en ökning av bidrag och lån med 60 respektive 42 miljoner kr. SCB:s uppgifter om sidoinkomster visar att knappt 30 procent eller ca 40 000 studerande har inkomster över årsfribeloppet. Dessa antas erhålla i genomsnitt 1 500 kr mer i bidrag per år.

6. Ändrade regler för fribelopp och reducering för deltidsstuderande beräknas minska bidrag och lån med 31 respektive 23 miljoner kr. Under budgetåret 1994/95 har ca. 3 procent av studiestödstagarna i högskolan (6 400) och ca. 8 procent av de vuxenstuderande (10 700) haft deltidsstudiestöd. Antagande har gjorts att de har en sidoinkomst på i genomsnitt 70 000 kr. Minskningen av studiestödet är mellanskillnaden i reducering enligt nuvarande och föreslagna regler.

7. Längsta tid för generell rätt till studiestöd på högskolenivå föreslås begränsas från nuvarande tolv till tio terminer. Detta berör bara en liten andel av alla studerande, men den ökade skuldsättning som nuvarande regler innebär i dessa fall bör upphöra. En besparing görs på bidrag och lån med uppskattningsvis 30 respektive 31 miljoner kr per år. Enligt tidigare uppgifter från CSN har tre procent av ett års nya återbetalningsskyldiga lånat i minst elva terminer (3 procent x 75 000 = 2 250). En skärpning av antalet terminer kan antas medföra att genomsnittligt en termins studiebidrag (10 930 kr i utnyttjande för 40 procent bidragsandel) sparas in för högskolestuderande. För vuxenstuderande har besparingen antagits bli 5 miljoner kr.

8. En förbättrad uppföljning av studieaktiviteten liksom en viss skärpning av kraven på studieresultat beräknas medföra minskade utbetalningar av bidrag och lån med 158 respektive 164 miljoner kr. Databearbetningar som SCB gjort för CSN:s räkning avseende nybörjare och fortsättare i de utbildningar som här avses (de s.k. LADOK-registren) läsåret 1991/92 visar att ca. 30 procent av de studerande hade uppnått mellan 30- 39 poäng. Omkring 30 000 studerande antas öka sin studietakt med i genomsnitt 3 poäng i förhållande till nuläget. Besparingen i form av förkortad studietid, beräknas till 48 miljoner kr (3/40 av genomsnittsbeloppet 14 833 kr = 1 600 kr). För ca. 4 000 studerande

beräknas studiestöd för den kommande terminen inte betalas ut, vilket minskar bidragsutbetalningarna med 43 miljoner kr.

En prövning varje termin antas medföra att studiestödet stoppas för ca. 5 000 studerande fr.o.m. andra utbetalningen under termin två. Att stödet för hela terminen inte stoppas beror på att alla studieresultat inte är kända vid terminsstarten. Minskningen i bidrag beräknas till 42 miljoner kr (5 000 x 78 procent av genomsnittsbelopp för terminen = 8 320 kr). Minskade bidrag p.g.a ökad kontroll av studieaktivitet är inte möjlig att nu beräkna. Mycket beror på de rutiner härför som kan skapas. Utredningen har skattat minskningen av bidrag till ca. 25 miljoner kr.

9. Studiemedel bör fortsättningsvis ges för forskarutbildning under högst två terminer, vilket medför en minskning av bidrag och lån med 11 respektive 12 miljoner kr. Antalet studerande i forskarutbildning som hade studiemedel var ca. 1000 under budgetåret 1994/95. En begränsning av antalet terminer beräknas medföra att i genomsnitt en termins studiebidrag sparas in (1000 x genomsnittsbidrag 10 930 kr).

10. En ändrad gränsdragning mot studiehjälpen föreslås. Det nya stödet för gymnasiala påbyggnadsstudier ges även till den som inte har fyllt 20 år. Detta bedöms medföra ökade utbetalningar av bidrag och lån med 82 respektive 104 miljoner kr.

Under 1994/95 fick ca. 6 000 personer i de aktuella påbyggnadsutbildningarna studiehjälp. En rätt till studiemedel enligt de nya reglerna med 40 procent bidrag innebär ökade kostnader för bidrag med 107 miljoner kr (6000 x genomsnittsbidrag 17 800 kr), men efter minskning med studiebidraget i studiehjälpen med 82 miljoner kr (6 000 x genomsnittsbidrag 13 720 kr).

11. Studiestöd under julferier enligt nuvarande svux/svuxa-regler upphör.

En minskning av bidrag och lån beräknas uppstå med 75 respektive 32 miljoner kr. Ca. 40 procent eller 35 000 studerande som haft svux/-svuxa har fått stöd både under höst- och vårtermin och därmed också under jullov. I ett nytt stöd beräknas en genomsnittlig bidragsandel på 60 procent. Besparingen blir i genomsnitt 2 140 kr per studerande jämfört med svux/svuxa-bidrag efter skatt.

12. Tilläggslån föreslås kunna lämnas till vissa studerande i prioriterad utbildning på skolnivå, vilket bedöms medföra en ökad årlig utlåning på 50 miljoner kr. Uppskattningsvis kommer 10 procent av studiestödstagarna i de prioriterande grupperna (= 7 000 studerande) att utnyttja tilläggslån. De antas få i genomsnitt ett extra lån på 1000 kr per månad och studietiden antas vara i genomsnitt 80 procent av ett niomånaders år.

13. Vi föreslår en större restriktivitet när det gäller lån för extrakostnader i samband med studierna. Den största minskningen gäller lån för terminsavgifter vid studier utomlands, 253 miljoner kr budgetåret 1994/95. Även begränsat studiestöd för forskarutbildning och införandet av lånetaket medför att stora lån som inte kan betalas tillbaka bör bli väsentligt mindre vanliga. De föreslagna restriktiva låne reglerna har tillgodoräknats vid beräkningen i avsnitt 8.4 av minskade kotnader för utlåningen. Det nya återbetalningsssystemet och skärpta återbetalningsregler för utomlands boende bidrar till att minska kostnaderna för räntesubvention och avskrivningar.

Den minskade utlåningen har ovan skattats till 600 miljoner kr och nuvärdet av snabbare återbetalning och minskade avskrivningar till 743 miljoner kr. Dessa belopp innefattar dock flera separat redovisade belopp i tabell 8.4, varför endast 500 respektive 600 miljoner kr tas upp i tabell 8.4.

14. Budgetåret 1994/95 var kostnaderna för avskrivning av lån för gymnasiala studier ca. 200 miljoner kr. För dem som lånat för gymnasiala studier enligt det nya stödet föreslås möjligheten till sådan avskrivning upphöra med hänvisning till den höjning av bidragsdelen som föreslås. Förslaget får effekt med uppskattningsvis 7 års fördröjning. Nuvärdet av minskade avskrivningar uppgår till ca. 84 miljoner kr.

15. Övriga förslag: Ändrade återkravsregler och begränsade möjligheter att få studiestöd retroaktivt vid sen ansökan minskar bidrag och lån med 30 respektive 27 miljoner kr. Reduktion av studiebidrag för studerande som har fria läromedel eller fria skolmåltider föreslås upphöra. Utbetalningarna av bidrag och lån beräknas öka med 3 respektive 2 miljoner kr.

16. Vid sidan härav föreslås att studerande utomlands med studiestöd som inte ingår i något utbytesprogram i stället för lån till avgifter skall kunna få ett bidrag motsvarande halva avgiften upp till en viss nivå. Kostnaden härför, 145 miljoner kr, föreslås belasta anslag för grundläggande högskoleutbildning som ett alternativ till utbildningsplatser inom landet.

Utgångspunkten för beräkningarna är utbetalade lån för avgifter under budgetåret 1994/95. Vid genomförande av förslag till nya bidragsregler beräknas kostnaderna enligt följande sammanställning:

Område	**Antal bidrag**	**Genom-snitt**	**Milj.kr.**
Europa	10 000	5 500	55
Norden	100	11 000	1
USA	3 000	25 340	76
Övriga länder	1 000	11 500	11
Gymnasial utbildning	200	10 000	2
Sammanlagt	**14 300**		145

9 Övriga frågor

9.1 Studiestödets redovisning och finansiering

9.1.1 Styrningen av studiestödets kostnader

Något förenklat kan styrningen av statens utbetalningar och studiestödets egentliga kostnader delas upp på följande fyra steg:

– Lagar och förordningar reglerar rätten till studiestöd och återbetalningen av studielånen. Dessa kan ändras av regering och riksdag från ett år till ett annat. Det anses dock inte lämpligt att försämra de återbetalningsregler som gällde då lånen togs, eftersom detta bedöms vara retroaktiv lagstiftning. Återbetalningsregler fortsätter således att i huvudsak gälla tills dess berörda lån slutligen har återbetalats eller avskrivits.

– Utbudet av utbildning och vilka studerande som antas till denna styr hur många studerande som har rätt till olika former av studiestöd. Alla studerande utnyttjar inte studiestödet fullt ut, vilket medför att det inte finns ett exakt samband mellan å ena sidan utbildningsdimensionering och antagning och å andra sidan studiestödets kostnader. Det finns vidare en kostnadseftersläpning, genom att en ändrad utbildningsdimensionering som regel successivt påverkar antalet studerande.

– Utbetalningen av studiestödet ett visst år påverkas av hur de studerande utnyttjar studiestödet. Detta kan i sin tur antas bl.a. bero på de studerandes möjligheter att få arbete under och efter studierna. Även CSN:s tillämpningsföreskrifter påverkar i vissa fall påtagligt studiestödets omfattning. Beviljade bidrag ger kostnader samma och påföljande år, eftersom studiemedel ofta beviljas för helt år in på nästa budgetår. Beviljade lån ger däremot obetydlig kostnad första året.

– Under lånets hela återbetalningstid upp till 45 år framåt i tiden påverkas statens utbetalningar och kostnader av inflation, räntenivån, beskattningsregler och låntagarnas återbetalningsförmåga. Eftersom lånereglerna inte får försämras för låntagaren – med väl lindras – har staten begränsade möjligheter att påverka dessa. Den s.k. räntesubventionen – d.v.s nedsättningen av debiterad låneränta motsvarande avdragsrätten för skuldränta vid deklaration – anpassas dock till avdragsrättens storlek. Staten har vidare möjlighet att genom bonus för snabbare återbetalning göra vissa marginella vinster – som dock bokföringsmässigt innebär en tidigareläggning av statens lånekostnader. Studielånens

kostnader är således – med nuvarande slag av regelsystem – svåra att både styra och beräkna.

9.1.2 Studiestödets nuvarande finansiering

Bidragsdelen av studiestödet finansieras över olika anslag i statsbudgeten. Finansieringen av studielånen är mera komplicerad.

Studielån t.o.m. år 1988 finansierades inom statsbudgetens lånefond, dvs finansierades med skattemedel och bokfördes som lån. Eftersom studielånen t.o.m. år 1988 löper utan ränta, uppskrivning sker i stället utifrån förändringar av konsumentprisindex, finns inga problem med hur räntan betalas eller bokförs. Återbetalningen av lånen, inklusive de uppskrivna beloppen, bokförs som en inkomst för staten. Belopp som avskrivs bokförs inte som kostnad.

Studielånen fr.o.m. år 1989 finansieras genom att CSN lånar motsvarande belopp från Riksgäldskontoret. Utbetalningen av lånen belastar således inte i statsbudgeten direkt. CSN:s skuld till Riksgäldskontoret motsvaras av en fordran på låntagarna.

För varje år bestämmer regeringen, efter förslag från Riksgäldskontoret, den ränta som skall gälla för lånet från Riksgäldskontoret. Räntan sätts till det ovägda genomsnittet av räntan för de tre senaste årens emission av statsskuldväxlar och statsobligationer, vartill kommer ett administrationstillägg till Riksgäldskontoret om 0,01 procent. Detta sätt att bestämma marknadsmässig ränta innebär att Riksgäldskontoret i det långa loppet får ersättning för sin upplåningskostnad, men att CSN – och därmed studenterna – är skyddade mot snabba räntevariationer. – När räntan stiger från år till år blir räntan som CSN betalar lägre än den marknadsmässiga räntan för statens upplåning. När i stället räntan successivt sjunker betalar CSN däremot en högre ränta än statsskuldsräntan.

Räntan på studielånen är inte avdragsgill vid deklarationen, utan låntagarna debiteras i stället en ränta som f.n. är 70 procent av den ränta som CSN betalar till Riksgäldskontoret. Differensen om 30 procent – den statliga räntesubventionen – motsvarar avdragsrätten för dem som skulle ha möjlighet att göra avdrag vid deklarationen för skuldränta. Räntesubventionen betalas från anslaget till studiemedel.

För många låntagare är den debiterade årsräntan högre än de 4 procent av inkomsten som de betalar till CSN. Den därigenom obetalade räntan läggs till skulden. Motsvarande del av CSN:s räntebetalning till Riksgäldskontoret belastar studiemedelsanslaget. Det innebär att anslagsmedel finansierar en uppbyggnad av s.k. statskapital hos CSN i form av av fordringar på låntagarna.

Betydande avskrivningar sker redan av de studielån som tagits efter år 1988, främst genom att hälften av lån för studier på skolnivå avskrivs efter minst tre terminer med studielån för högskolestudier. Avskrivningen innebär att lån hos Riksgäldskontoret återbetalas med medel från studiemedelsanslaget och att CSN:s statskapital skrivs ner motsvarande de obetalda räntorna.

Studielån inom ramen för svux, svuxa (och, tidigare under kort tid, även studiehjälpen och utbildningsbidraget) bokförs och hanteras på samma sätt som studiemedelslån och belastar samma anslag.

Utredningen behandlar studiestödet i form av studiemedel, svux, svuxa, timersättning samt korttidsstudiestöd. Aktuella uppgifter om dessa studiestöds ekonomiska omfattning framgår av Tabell 9.1. Eftersom utredningens direktiv även berör arbetsmarknadspolitikens utbildningsbidrag har även anslaget härför medtagits i tabellen.

Tabell 9.1 Studiestödets ekonomiska omfattning budgetåret 1994/95

Studiestöd	Milj. kr
Studiemedel	
- bidrag	3 716
- utbetalade lån	7 162
- räntesubvention (lån fr.o.m. 1989)[1], avser år 1994	1 040
- debiterade räntor (lån fr.o.m. 1989)[1], avser år 1994	2 760
- debiterat för betalning[1], avser år 1995	4 354
- inbetalt[1] år 1995	3 542
- indexuppräkning vid årets början av lån t.o.m. år 1988, avser år 1995	883
- avskrivningar[1]	280
- totalt lånebelopp vid budgetårets slut[1]	81 899
Korttidsstudiestöd och internatbidrag	39
Särskilt vuxenstudiestöd	
- bidrag	913
- utbetalade lån	141
Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa	
- bidrag	2 544
- utbetalade lån	420
Timersättning vid vissa vuxenutbildningar	97
Bidrag till vissa studiesociala ändamål, reserabatter m.m.	84
Särskilt vuxenstudiestöd för vissa lärarutbildningar	74
Utbildningsbidrag utbetalat av AMS	6 298

1) Innefattar även lån inom Svux och Svuxa.

9.1.3 Nuvarande redovisning

De kostnader för studiestödet som redovisas i propositioner, regleringsbrev och statliga bokslut avser utbetalningar från olika statliga anslag. För den del av studiestödet som avser bidrag kan redovisningen anses rättvisande. Detaljer i kostnadernas fördelning på budgetår kan dock diskuteras, eftersom bidrag kan beslutas, utbetalas eller avse olika budgetår. Återkrav av felaktigt utbetalade studiestöd kan dessutom ske i efterhand. Sådana tekniska detaljer är dock av ringa betydelse för en beskrivning av kostnaden för bidragen.

De huvudsakliga redovisningstekniska problemen avser studielånen, som svarar för huvuddelen av studiestödet. Utbetalade studielån är i sig ingen kostnad. Det statliga anslaget belastas därefter genom den subventionerade räntan samt eventuella ränteförluster och avskrivningar. Genom de långa lånetiderna och den stora lånevolymen får sättet att redovisa lånen och att beräkna kostnaderna stor betydelse för kostnadernas storlek och när de formellt redovisas. Finansiella kostnader och kreditrisker redovisas f.n. inte tydligt och skjuts dessutom på framtiden.

Räntesubventionen om 30 procent motsvarar avdragsrätten för skuldränta vid taxering, som i sin tur svarar mot beskattningen av kapitalinkomster. Räntesubventionen är således en konsekvens av skattelagstiftningen och och därmed inte en egentlig kostnad för studiestödet. Å andra sidan är räntesubventionen en faktisk kostnad för staten genom att staten betalar differensen mellan Riksgäldskontorets faktiska upplåningsränta och den ränta som debiteras låntagare med studielån fr.o.m. år 1989. Räntesubventionen medräknas i statens totala utgifter. Vi räknar därför med räntesubventionen som en kostnad för studiestödet.

Om man i stället medgav avdrag vid beskattningen för en inte subventionerad studielåneränta, skulle låntagare utan inkomst – bl.a. många studerande – inte kunna utnyttja avdragsmöjligheten. Avdragsrätten skulle medföra en minskning av statens skatteinkomster, jämförbar med den kostnad som staten nu har för räntesubventionen.

CSN:s bokslut innehåller en redovisning per anslag enligt gällande redovisningsregler. Även andra uppgifter om ut- och inbetalningar samt avskrivningar redovisas. Redovisningen innehåller däremot inte någon egentlig kostnadsanalys för olika delar av studiestödet. I Riksrevisionsverkets *Årsredovisning för staten* upptas CSN:s fodran på låntagarna till nominellt belopp.

Genom nuvarande rutiner belastas studiemedelsanslaget med en betydande kostnad för debiterade räntor, som låntagarna inte betalar samma år. Formellt sett är detta inte är en kostnad, utan en ökad utlåning.

När de obetalda räntorna senare betalas, gottskrivs anslaget motsvarande belopp. Någon ränta debiteras dock inte i sammanhanget.

En betydande del av studielånen bedöms inte kunna återbetalas med nuvarande återbetalningsregler. Avskrivningen av lån i samband med att låntagarna uppnår 65 års ålder kommer att öka i framtiden. Omfattningen av avskrivningen är emellertid i hög grad beroende av framtida löneutveckling, räntenivå och inflation. Dessa kostnader för utlåningen beaktas inte i bokföringen.

Både anslagsbelastningen som en följd av de obetalda räntorna och ökningen av den osäkra fordran är varje år av betydande omfattning. Eftersom det i det första fallet gäller en bokförd utbetalning som inte är en kostnad och i det andra fallet gäller en önskvärd reservering för osäker fordran, som borde tas upp som kostnad, tar posterna till en del ut varandra. Den i sig missvisande belastningen på anslaget ersätter en annan, inte redovisad kostnad.

Nuvarande metod att årsvis fastställa studiestödets låneränta utifrån Riksgäldskontorets genomsnittliga upplåningsränta de tre föregående åren, medför att Riksgäldskontoret ett visst år inte erhåller exakt den ränta som motsvarar årets faktiska upplåningsränta. Varje år uppstår en vinst eller förlust på studielånen för Riksgäldskontoret, beroende på hur årets ränta förhåller sig till de tre tidigare årens genomsnittsränta. Denna s.k. räntedifferens uppgick till ca. + 500 milj. kr för budgetåret 1994/95. Den redovisas för närvarande av Riksgäldskontoret som en del av kostnaderna för statsskulden.

9.1.4 Utredningens överväganden och förslag

Den framtida redovisningen bör skilja på studiestödets aktuella belastning på statens anslag (utbetalningarna) och de faktiska kostnaderna. Det är viktigt att man kan följa kostnadsutvecklingen för alla delar av studietödet – inklusive de äldre studielånen. Anslags- och bokföringssystemet kan utformas på flera olika sätt. En översyn bör ske så att olika betalningsströmmar lätt kan redovisas och de skattade kostnaderna redovisas. Nuvarande och framtida finansiella kostnader bör redovisas för olika slag av studielån. Metoder bör utvecklas för skattning av framtida kostnader.

Debiterade men obetalade räntor bör mot denna bakgrund lånas upp i Riksgäldskontoret i stället för att som nu finansieras över studiemedelsanslaget. En rättvisande kostnadsanalys förutsätter samtidigt att osäkra fordringar på något sätt uppskattas, även om en betydande osäkerhet måste accepteras för en sådan skattning. Detta bör ske utan att

den enskilde låntagarens skuld värderas. Modeller bör utarbetas för denna typ av analyser.

Kostnadsanalyser av studiestödet i dess helhet bör göras på två olika sätt. Kostnaden för ett visst år kan beräknas, varvid kostnadskonsekvenserna av tidigare års studiestöd medtas. Jämsides härmed bör en kostnadsanalys göras för det studiestöd som beviljats ett visst år, varvid de i sig osäkra framtida kostnaderna för det årets studielån medtas.

Från Riksgäldskontoret har framförts önskemål om att få debitera CSN de verkliga räntekostnaderna dag för dag. Härvid borde, enligt Riksgäldskontoret, CSN styra hur upplåningen skall fördelas, i första hand på olika långa lån. Vi anser för vår del att det är naturligt att Riksgäldskontorets kompetens rörande upplåning skall utnyttjas. CSN skall inte behöva utveckla egen finansiell kompetens för den omfattande upplåning studiestödet kräver.

Det nya låneregler, som vi föreslår, förutsätter att de studerande betalar en för varje år fastställd ränta. Det är rimligt att denna speglar de faktiska marknadsräntorna. Nuvarande metod, som bygger på ett genomsnittet av de tre senaste årens marknadsränta, har fördelen att stora räntesvängningar utjämnas. En på detta sätt beräknad ränta bör även i fortsättningen ligga till grund för regeringens beslut om räntan för studielånen.

Med hänsyn till de budgetrestriktioner som införs fr.o.m. budgetåret 1997 kan vi inte bedöma om utjämningen mellan faktiska räntor och treårsmedelvärdeet bör ske hos Riksgäldskontoret eller inom ramen för CSN:s budget. Om Riksgäldskontoret som hittills svarar för marknadsupplåningen kan det vara naturligt att differensen mellan marknadsräntan och treårsmedelvärdet belastar Riksgäldskontoret. Riksgäldskontorets överskott eller underskott med anledning härav kan ändå, om man vill det, medtas i kostnadsanalyser av studiestödet.

Om det däremot anses önskvärt att redovisningsmässigt sammanföra studiestödets totala belastning på statsbudgeten kan Riksgäldskontoret debitera CSN löpande ränta för upplåningen. Detta utesluter inte att CSN även i fortsättningen debiterar låntagarna en utjämnad årsvis ränta med räntesubvention.

Vi tar inte ställning till på vilket sätt kostnaderna för framtida avskrivningar bör redovisas. CSN:s statskapital torde medge en nedskrivning av lånefordringarna till ett skattat nuvärde. Om obetalda räntor finansieras med nya lån i Riksgäldskontoret, bör samtidigt en successiv reservering ske motsvarande en skattad ökning av osäkra fordringar. I princip bör kostnaderna härför belasta anslaget. Därigenom skulle belastningen på anslaget bättre motsvara studiestödets beräknade kostnader under året.

En alternativ lösning är att värdering av CSN:s fordringar endast görs i Riksrevisionsverkets årsredovisning. I detta fall blir den samlade statliga förmögenhetsredovisningen mera rättvisande, men de aktuella kostnaderna för studiestödet underskattas och statskapitalet överskattas i CSN:s redovisning.

Erfarenhet av långsiktiga kreditbedömningar finns i första hand inom bank- och försäkringssektorn. Finansinspektionen bör därför kunna bidra med erfarenheter när det gäller värdering och bokföring av CSN:s stora fordringar. Vi föreslår att Riksrevisionsverket eller Statskontoret ges i uppdrag att i samarbete med CSN utarbeta förslag till nya rutiner för bokföring och kostnadsanalyser av det nya studiestödet och för de äldre lånesystemen. Härvid bör även de kostnadsmässiga problem som berördes i avsnitt 8 belysas. Det är angeläget att de modifierade redovisningsprinciperna kan börja tillämpas i samband med att ett nytt studiestödssystem införs.

9.1.5 Konsekvenser av utredningens förslag

Vikten av att skilja mellan anslags- och kostnadskonsekvenser av våra förslag, liksom förslagen om ändrade bokföringsprinciper, motiverar att våra förslag belyses särskilt i dessa avseenden. Följande resonemang anknyter till de kostnadsberäkningar som har redovisas i avsnitt 8.

Våra förslag har ekonomiska konsekvenser i följande avseenden

anslagsbelastning, som avser förbrukningen av medel från statliga anslag.

*kostnad*er, som avser faktisk kostnad eller en beräkning av nuvärdet av skattade framtida kostnader; nuvärdet av utbetalade lån upptas i det följande till 27,5 procent av lånebeloppet.

utbetalade belopp, som avser faktiskt utbetalade belopp för studiestödet.

CSN:s lån, som avser lån från Riksgäldskontoret.

Riksgäldskontorets upplåning.

I tabell 9.2 har nuvarande studiestöd specificerats på detta sätt, varvid den sammanlagda anslagsbelastningen för studiemedel, svux och svuxa enligt tabell 8.2 först tagits upp som kostnad och därefter justerats.

Våra förslag innebär att studiebidragen ökar med 1 214 miljoner kr och att studielånen minskar med 1 690 miljoner kr (jfr. tabell 8.4). Vidare föreslår vi att ca. 2 000 miljoner kr i årlig kapitaliserad räntefordran skall lånas upp i Riksgäldskontoret i stället för att som hittills belasta anslagen. En tänkt reservation för osäker fordran kan baserat på en nettoutlåning av 7 158 miljoner kr budgetåret 1994/95 skattas till

(0,2 x 2/3 x 7 158 =) 921 miljoner kr. Motsvarande belopp skulle vid tillämpning av våra förslag kunna beräknas till (0,1 x 1/2 x (7 158 – 600) =) 328 miljoner kr (jfr. avsnitt 8.4).

I kostnadskolumnen reduceras sålunda anslaget för det nuvarande studiestödet med den kapitaliserade räntan om ca 2 000 miljoner kr samtidigt som 921 miljoner kr läggs till som en skattad reservering för osäker fordran. Kostnaderna ökas med kostnaderna för höjda bidrag och minskas med nuvärdet av en minskad utlåning (jfr. tabell 8.4).

Tabell 9.2 avser att illustrera hur olika sätt att beräkna och bokföra studiestödet påverkar såväl anslagsbelastningen som de redovisade kostnaderna.

Tabell 9.2 Konsekvenser av utredningens förslag för statsanslagen, utbetalade belopp, studiestödets kostnader och lånebehov

	Anslags-belast-ning	Utbe-talas	Kostnad, nuvärde	CSN:s upp-låning	Riksgälds-kontorets upplåning
Nuvarande studiestöd skattat 1994/95 i 1996 års kostnadsnivå:					
- från anslagen för studiemedel, svux och svuxa, jfr. tab. 8.1	9 700	9 700	9 700		
- lån (nya lån netto)		7 158	1 968	7 158	7 158
- avgår kapitaliserad ränta			–2 000		
- skattad reservering för osäker fordran tillkommer			+ 921		
Summa	9 700	16 858	10 589	7 158	7 158
Utredningens förslag:					
- höjda bidrag, tabell 8.4	+1 214	+1 214	+1 214		+1 214
- minskade lån, tabell 8.4		–1 690	– 465	–1 690	–1 690
- kapitaliserad ränta lånas från Riksgäldskontoret	–2 000			+2 000	
- reserveras för osäker fordran	+ 328		– 593		
Summa	– 458	– 476	+ 156	+ 310	– 476
Nytt studiestöd totalt	9 242	16 382	10 745	7 468	6 682

Till grund för de belopp som tas upp i tabellen ligger bl.a. följande skattningar

* *kapitaliserade obetalda räntor uppgår till ca. 2 000 miljoner kr*
* *räntesubventionen i nuvarande system uppgår till ca 1 000 miljoner kr*
* *reserveringen för osäker fordran i nuvarande system borde skattas till ca. 921 miljoner kr*
* *våra förslag innebär att skattningen av reserveringen för osäker fordran kan sänkas med 593 miljoner kr till 328 miljoner kr*

Av tabell 9.2 framgår att de sammanlagda effekterna av utredningens förslag bedöms bli en ökad upplåning av CSN, en minskning av anslagsbelastningen, minskade utbetalningar, ökade kostnader (nuvärde) och en minskning av Riksgäldskontorets upplåning. Om andra bokföringsmässiga principer väljs för studiestödet förändras också de här exemplifierade konsekvenserna.

9.2 Överklagande av beslut i studiestödsärenden

9.2.1 Nuvarande regler

CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Inga andra beslut som fattas av CSN får överklagas. Det gäller bl.a. beslut i ärenden om tilldelning av studiestöd och om återkrav av studiestöd. För denna typ av ärenden föreskrivs i stället en skyldighet för CSN att ompröva beslutet om den studerande begär det. I direktiven anges att vi skall utreda om den nuvarande ordningen med enbart rätt till vidgad omprövning i tilldelningsärenden fungerar tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Om utredningen finner att ärendena bör kunna överklagas skall utredningen överväga om en särskild, från CSN fristående överklagandenämnd behöver inrättas, eller om även sådana ärenden skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

De nu gällande reglerna om omprövning infördes den 1 juli 1992 i samband med att studiemedelsnämnderna (SMN) och vuxenutbildningsnämnderna (VUN) lades ned och nämndernas uppgifter övertogs av CSN. Beslut i studiestödsärenden fattas sedan dess endast av CSN. Före denna tidpunkt kunde SMN:s och VUN:s beslut i tilldelningsärenden överklagas till CSN, som var sista instans i studiestödsorganisationen.

CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån överklagas sedan länge till allmän förvaltningsdomstol. Enligt studiestödslagen får årsbelopp och andra avgifter som den återbetalningsskyldige inte har betalat inom föreskriven tid tas ut genom utmätning utan föregående dom. Rätten att överklaga beslut i återbetalningsärenden infördes för att trygga rättssäkerheten för den enskilde (prop. 1967:143 s. 44). Domstolsutredningen (SOU 1991:96 s. 418) bedömde att så länge utmätning kan ske utan föregående dom, bör det vara möjligt att överklaga CSN:s beslut om återbetalning till domstol.

När rätten att överklaga beslut i tilldelningsärenden ersattes med en vidgad omprövningsrätt förutsattes att CSN skulle finna en ordning för omprövning på central nivå av de regionala kansliernas beslut. Denna skulle ge motsvarande garantier vad avser likformighet och rättssäkerhet som den tidigare ordningen (bet. 1991/92:SfU9 s. 7). CSN:s organisation består av styrelse, huvudkontor, regioner och lokalkontor. Beslutanderätten i de flesta ärenden om tilldelning av studiestöd och återkrav av sådant stöd har delegerats till regioncheferna, som normalt skall delegera vidare till kanslichef eller annan tjänsteman vid lokalkontor. Detta betyder att beslut i tilldelningsärenden normalt fattas vid CSN:s lokalkontor. Regeln om vidgad omprövning finns i 9 kap. 2 § studiestödsförordningen (SsF). I CSN:s instruktion (SFS 1992:813) anges att ärenden om sådan omprövning skall handläggas vid CSN:s huvudkontor. Vid omprövningar av beslut i studiestödsärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt, skall beslut fattas av CSN:s styrelse. Vid huvudkontoret finns en delegation för omprövningsärenden, som skall bereda beslut i omprövningsärenden av principiell betydelse och prejudicerande karaktär. Som stöd för prövningen av ärenden om studiestöd publiceras referat av omprövningsbeslut i en särskild serie.

CSN har upprättat statistik över antalet omprövningar enligt 9 kap. 2 § SsF under budgetåret 1994/95. Det totala antalet avslutade omprövningsärenden uppgick till 4 053. De tre största grupperna av omprövningsärenden var studiemedel, 1 732, studiemedel för studier i utlandet, 376, samt SVUX, 1 620, totalt 3 728 omprövningar.

Före den 1 juli 1992 fick vid varje studiemedelsnämnd finnas samrådsgrupper. Dessa grupper bestod av representanter för högskolor och studerande. I samband med att studiemedelsnämnderna lades ned uttalades (prop. 1991/92:76 s. 15 f) att erfarenheterna av samrådet var goda och att möjligheten att inrätta samrådsgrupper även borde finnas i den nya organisationen. I CSN:s instruktion föreskrivs därför att inom myndigheten *får* inrättas samrådsgrupper för prövningen av studiestödsärenden. I CSN:s arbetsordning anges dock att det vid lokalkontor *skall* finnas minst en samrådsgrupp.

9.2.2 Förvaltningslagen

CSN är en förvaltningsmyndighet, vilket innebär att förvaltningslagen (1986:223) skall tillämpas på myndighetens handläggning av ärenden. Syftet med förvaltningslagen är främst att stärka rättssäkerheten för den enskilde. Lagen slår fast vissa grundläggande regler och är utformad så att den i princip skall kunna tillämpas på alla förvaltningsområden och

i alla instanser. Förvaltningslagen föreskriver en skyldighet att ompröva beslut i första instans (i meningen att meddela ett nytt beslut, som återkallar eller ändrar det tidigare beslutet) endast om beslutet är uppenbart oriktigt. Detta innebär att en myndighet normalt inte är skyldig att göra någon mera ingående granskning av ärendet om det inte finns särskild anledning till det. Om det finns en avvikande bestämmelse i en annan författning skall dock denna bestämmelse gälla. Regeln i 9 kap. 2 § studiestödsförordningen innebär alltså att det för studiestödsärenden finns en vidgad omprövningsrätt jämfört med förvaltningslagens regler.

9.2.3 Resning och rättsprövning av förvaltningsbeslut

CSN:s omprövningsbeslut kan inte överklagas till annan instans. Enligt svensk rätt kan dock prövning av förvaltningsbeslut ske genom resning enligt 11 kap. 11 § regeringsformen eller enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Resning innebär att ett ärende skall tas upp till ny saklig prövning, trots att det har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut, dvs. ett beslut som inte längre kan överklagas. Ansökan om resning i förvaltningsärenden prövas av kammarrätt. Kammarrättens beslut kan överklagas till Regeringsrätten. Om resning beviljas innebär det normalt att ärendet skall tas upp till förnyad prövning av den myndighet, som sist har beslutat i ärendet. Resning utgör emellertid ett s.k. extraordinärt rättsmedel och beviljas om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl för att pröva saken på nytt. Det är alltså bara vid mycket speciella skäl som resning kan beviljas. Resning anses inte heller vara en godtagbar domstolsprövning enligt Europakonventionens krav (se avsnitt 9.2.4).

Enligt lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut kan rättsprövning av förvaltningsbeslut utföras av kammarrätt. Kammarrättens beslut kan överklagas till Regeringsrätten. Rättsprövning innebär att domstolen prövar om avgörandet strider mot någon rättsregel. En förutsättning för att rättsprövning skall kunna ske är att ett beslut inte skulle ha kunnat överprövas på annat sätt. Rättsprövningslagen gäller bara beslut i sådana förvaltningsärenden som gäller "något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen". Vad gäller studiestöd är endast 3 § av intresse. Denna bestämmelse avser regler om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller som i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, alltså vad man kallar betungande offentligrättsliga regler. Regler om studiestöd kan inte anses innefatta sådana åligganden, varför

rättsprövningslagen inte torde kunna tillämpas på CSN:s beslut om tilldelning av studiestöd.

9.2.4 Europakonventionen

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag (SFS 1994:1219). Av konventionens artikel 6.1 framgår att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Rättsprövningslagen infördes sedan Sverige vid flera tillfällen fällts i Europadomstolen för brott mot artikel 6 i Europakonventionen. Genom att i lagen hänvisa till 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen antogs att man med bred marginal skulle täcka vad som rimligen kan falla under Europakonventionens begrepp "civila rättigheter och skyldigheter" (prop. 1987/88:69 s. 21). Lagen har sedan den trädde i kraft varit tidsbegränsad, men riksdagen har nyligen beslutat att lagen skall permanentas fr.o.m. den 1 juli 1996 (bet. 1995/96:KU25, rskr 1995/96:234). I detta sammanhang diskuterades (prop. 1995/96:133 s. 10 ff) om rättsprövningslagens tillämpningsområde borde utvidgas. Bakgrunden är att det av Europadomstolens praxis framgår att begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" inte avser enbart sådana förhållanden som det är fråga om i ovan nämnda bestämmelser i regeringsformen, utan att därmed också kan avses rätten till sociala förmåner inom ramen för olika försäkringssystem. På senare tid har Europadomstolen funnit artikel 6 tillämplig även på sociala förmåner utan egentliga privaträttsliga inslag, under förutsättning att det enligt inhemsk rätt varit fråga om individuella lagreglerade rättigheter av ekonomisk art. I nämnda proposition (s. 11 f) anfördes att frågan om tvister om statliga bidrag och stöd kan anses gälla civila rättigheter ännu inte har prövats av Europadomstolen och att regeringen inte är beredd att nu lägga fram förslag om en utvidgning av rättsprövningslagens tillämpningsområde.

Det finns således en osäkerhet om statliga bidrag och stöd i olika former kan anses röra civila rättigheter enligt artikel 6. Det kan inte uteslutas att studiehjälpen och bidraget i det föreslagna stödet skulle kunna anses falla under tillämpningsområdet för denna regel.

I Europakonventionens artikel 6.1 anges att det skall vara fråga om en "oavhängig och opartisk domstol, som upprättas enligt lag". Av Europadomstolens praxis framgår att som domstol kan godkännas även

organ som betecknas som nämnder, råd m.m. Vad gäller svenska s.k. domstolsliknande nämnder, dvs. nämnder vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare, ansågs i samband med införandet av rättsprövningslagen att sådana nämnder var domstolar i konventionens mening. De undantogs därför från lagens tillämpningsområde. Europadomstolen har ännu inte prövat om de svenska nämnderna uppfyller domstolskriteriet i Europakonventionen.

9.2.5 EG-rätten

Sveriges medlemskap i EU innebär att EG:s regelverk gäller här i landet med den verkan som följer av de grundläggande fördragen (bl.a. Romfördraget). Regelverket består, förutom av dessa fördrag, av de EG-förordningar, EG-direktiv och andra rättsakter som institutioner inom EU har beslutat. Även EG-domstolens praxis omfattas. EG-domstolen har slagit fast principen att EG-rätten har företräde framför nationell rätt i händelse av en kollission mellan gemenskapsrätten och en bestämmelse i nationell lagstiftning.

EG-domstolen har utvecklat en praxis beträffande rätten till studiestöd som grundas på artikel 48 i Romfördraget och rådets förordning 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Studiestöd för en arbetstagare eller dennes barn kan utgöra en sådan social förmån som en arbetagare har rätt till enligt nämnda förordning. EG-domstolens praxis innebär inte bara att en migrerande arbetstagare och hans familj har rätt till lika behandling med medborgare i värdlandet såvitt avser rätt till studiestöd för studier inom värdlandet, utan att de också bör kunna få stöd för studier utomlands om värdlandets egna medborgare har rätt till det.

EG-domstolen har i flera avgöranden slagit fast att den enskilde måste ha tillgång till effektiva rättsmedel för att kunna få sina rättigheter enligt EG-rätten erkända. I fallet Heylens[1] uttalade EG-domstolen att den rätt till fri rörlighet för arbetskraften som artikel 48 i Romfördraget ger, krävde att ett beslut att inte godkänna ett belgiskt kompetensbevis i Frankrike måste kunna överprövas. Domstolen anförde att detta krav återger en allmän rättsprincip som ligger under de gemensamma författningstraditionerna i medlemsstaterna och att denna princip också finns fastlagd i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen. Detta torde

[1] Mål 222/86 Unectef mot Heylens, REG 1987, s. 4097

innebära att den enskilde skall ha möjlighet att få beslut rörande rättigheter enligt EG-rätten överprövade av domstol eller domstolsliknande organ. EG-domstolens praxis beträffande rätten till studiestöd för migrerande arbetstagare grundas på rådets förordning 1612/68 och artikel 48 i Romfördraget. En rätt till överprövning av beslut som gäller sådana ärenden torde därför krävas.

Av artikel 177 i Romfördraget framgår att en domstol i en medlemsstat får begära förhandsbesked från EG-domstolen om bl.a. tolkningen av fördraget och rättsakter som utfärdats av gemenskapens institutioner. Rättspraxis visar att EG-domstolen varit ganska liberal när det gäller att bedöma om ett organ uppfyller kravet på att vara domstol eller inte. I ett avgörande 1994[2] sammanfattade EG-domstolen de vanligen tillämpade kriterierna på följande sätt. Vid bedömningen skall beaktas om de organ som begärt ett förhandsbesked upprättats genom lag, är av permanent natur, utövar bindande jurisdiktion, är bundna av regler om kontradiktoriskt förfarande[3], tillämpar rättsregler och är självständiga.

9.2.6 Allmän förvaltningsdomstol och överklagandenämnd

De allmänna förvaltningsdomstolarna är länsrätterna (en i varje län), kammarrätterna (4 st) och Regeringsrätten (prejudikatinstans). Förvaltningsdomstolarna prövar ärenden på många olika områden. Som exempel på ärenden eller mål kan nämnas skattemål, mål om omhändertagande av unga och av missbrukare, socialförsäkringsmål och mål om förvarstagande av utlänningar. Förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall tillämpas på domstolarnas rättskipande uppgifter, således inte förvaltningslagen. Den 1 maj 1996 infördes en obligatorisk tvåpartsprocess i förvaltningsdomstolarna. Detta innebär att CSN är motpart till den enskilde i mål om återbetalning av studielån.

En överklagandenämnd är en förvaltningsmyndighet och omfattas av förvaltningslagens regler. Nämnder för överklagande finns på flera områden, exempelvis Utlänningsnämnden, Överklagandenämnden för totalförsvaret och Överklagandenämnden för högskolan. Syftet med att inrätta dessa nämnder har främst varit att avlasta regeringen överklagandeärenden. Sådana nämnder som har en sammansättning som är bestämd

[2] Mål C-393/92 Municipality of Almelo m.fl. mot Energiebedrijft Ijsselmij NV, REG 1994, I–1477

[3] Angående detta kriterium se Sven Norberg i SvJT 1995 s. 419 f

i lag och vars ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare, benämns domstolsliknande nämnder (se avsnitt 9.2.4).

9.2.7 Principer för överklagande av förvaltningsärenden

År 1984 fastställde riksdagen riktlinjer (bet. 1983/84:KU23 s. 7 f, rskr 1983/84:250) för en översyn av möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen. Syftet med översynen var att den skulle leda till kortare handläggningstider, enhetligare instansordning och färre besvärsärenden hos regeringen utan att rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen minskade. Ett sätt att befria regeringen från överklaganden var att flytta prövningen av dessa från regeringen till förvaltningsdomstolarna, i fall då detta var ändamålsenligt.

I riktlinjerna anges att man vid en sådan överflyttning bör hålla fast vid principen att överklagandeärenden där rättsfrågan är huvudsak skall gå till domstol, medan ärenden där lämplighetsbedömningar dominerar skall prövas i administrativ ordning. Någon allmän överklagandenämnd för hela eller stora delar av förvaltningen borde inte inrättas. Överklagandenämnder med mer begränsade verksamhetsområden bör bara inrättas under speciella förutsättningar. En förutsättning för att det skall vara rationellt att inrätta överklagandenämnder är vidare, enligt 1984 års riktlinjer, att den eller de ärendegrupper det gäller är ganska stora och att ärendena är något så när ensartade, t.ex. som en följd av att de hålls samman av en gemensam lagstiftning. Nämndmodellen borde inte väljas innan man ingående har övervägt andra tänkbara lösningar.

I sitt betänkande Domstolsprövning av förvaltningsärenden (SOU 1994:117) anförde Fri- och rättighetskommittén att en grundläggande utgångspunkt för arbetet hade varit att följa de riktlinjer som fastställdes 1984. Kommittén föreslog bl.a. att beslut i förvaltningsärenden hos förvaltningsmyndigheter som huvudregel bör få överklagas hos de allmänna förvaltningsdomstolarna, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Förslaget bereds för närvarande inom regeringskansliet.

9.2.8 Överväganden och förslag

Ett beslut om avslag på ansökan om studiestöd eller ett beslut om återkrav av sådant stöd kan med dagens regler inte överklagas till annan instans. Om den studerande begär det är dock CSN alltid skyldig att ompröva sitt beslut. Även om denna omprövning sker vid myndighetens huvudkontor, kan den inte ersätta en överprövning av annan myndighet. Den typ av beslut som det är fråga om är ofta av stor betydelse för den enskilde. Studiestöd utgör normalt den ekonomiska grunden för att den studerande skall kunna genomföra sina studier och ett avslagsbeslut kan därför få avgörande konsekvenser för den enskilde.

Det är enligt utredningens mening från rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande, att det saknas en möjlighet att få den nämnda typen av ärenden prövad av annan instans än den beslutande myndigheten. Av vikt är även det krav på överprövning som torde följa av EG-rätten liksom den osäkerhet som finns beträffande hur begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" i Europakonventionen skall tolkas. Mot denna bakgrund anser vi att en rätt att överklaga beslut om tilldelning av studiestöd m.m. bör införas.

Enligt direktiven skall utredningen, om den finner att ärendena bör kunna överklagas, överväga om en särskild överklagandenämnd behöver inrättas eller om ärendena skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt de riktlinjer som riksdagen fastställt bör, som nyss nämnts, överklagandenämnder inrättas bara under speciella förutsättningar och inte väljas innan man ingående övervägt andra tänkbara lösningar.

Enligt vår bedömning finns det flera fördelar med att låta ärendena överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Möjlighet ges då till prövning i flera instanser och prejudicerande avgöranden kan meddelas av Regeringsrätten. Förvaltningsdomstolarna har också erfarenhet av ärenden enligt studiestödslagen, eftersom beslut i ärenden om återbetalning kan överklagas dit. Av avgörande betydelse för vårt ställningstagande är emellertid att det i tilldelningsärenden krävs kunskaper inte bara om studiestödsreglerna utan också om hela utbildningsområdet och de olika studerandegruppernas situation.

Utredningen anser därför att beslut i tilldelningsärenden bör kunna överklagas till en särskild överklagandenämnd. De förutsättningar för inrättande av överklagandenämnder som anges i riksdagens riktlinjer från 1984 finns beträffande denna typ av ärenden. Kravet på goda kunskaper inom alla de berörda områdena kan tillgodoses i en särskild överklagandenämnd genom föreskrifter om vilka kunskaper nämndens ledamöter skall ha. Vid bedömningen har vi också tagit hänsyn till att

ärenden om tilldelning av studiestöd bör handläggas skyndsamt. Detta krav bör kunna tillgodoses bättre i en särskild överklagandenämnd som enbart handlägger denna typ av ärenden, än i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Den föreslagna överklagandenämnden bör, med tanke på Europakonventionens krav på oavhängighet, vara fristående från CSN. Den bör vara en s.k. domstolsliknande nämnd. Detta innebär att nämndens sammansättning skall anges i studiestödslagen och att nämndens ordförande skall vara eller ha varit ordinarie domare. Nämnden bör i övrigt ha sju ledamöter, varav tre skall vara jurister. Av de övriga fyra skall två ha särskild insikt i studerandes förhållanden och två ha särskild sakkunskap om utbildningsväsendet. De kunskaper som krävs gäller två huvudområden; universitets- och högskoleområdet och vuxenutbildningsområdet.

Utredningen anser vidare att det är viktigt att svårbedömda ärenden om tilldelning av studiestöd avgörs efter samråd med representanter för högskolor och vuxenutbildning samt för de studerande i dessa utbildningsformer. Enligt de nu gällande reglerna överlämnas, som framgått av det föregående, på CSN att avgöra om samrådsgrupper skall inrättas. Enligt vår mening bör sådana grupper vara obligatoriska. I CSN:s instruktion bör därför föreskrivas att CSN skall inrätta samrådsgrupper för prövning av studiestödsärenden.

9.3 Administrativa konsekvenser

Ett genomförande av de förslag till ett nytt studiestödssystem som vi lämnar får administrativa konsekvenser för CSN, men även för skolor och högskolor. Ett sammanhållet studiestöd minskar behovet av information och vägledning i studiestödsfrågor från utbildningsanordnare till de studerande. En förändrad studieaktivitetskontroll – där den dagliga närvarokontrollen försvinner – leder till enklare administation för skolorna. För högskolor kan en förändrad studieaktivitetskontroll däremot komma att ställa ökade admininistrativa krav.

För CSN medför de förslag vi lämnar minskad admininstraion i vissa avseenden och ökad i andra.

Hos CSN ligger den största besparingseffekten i att ett sammanhållet generellt studiestöd införs. Ett generellt stöd kräver mindre administration än ett selektivt stöd, bl.a. genom att en stor del av handläggningen kan ske maskinellt. Ett enda sammanhållet studiestöd för längre studier eliminerar dagens problem med dubbla ansökningar och byten mellan stödformer. Informationsmaterial kan förenklas och behovet av muntlig

information till de studerande minskar. Telefontrycket på CSN-organisationen i tilldelningsfrågor kommer att lätta.

Våra förslag leder även till ökad administration i vissa fall. Den största ökningen följer av det nya återbetalningssystemet. Ett helt nytt system skall administreras jämsides med de två tidigare. Stora krav kommer att ställas på information till låntagare som har lån i två eller t.o.m. i tre system.

De förslag till förändrade tilldelningsregler som vi lämnar leder också till ökad administration. Jämfört med dagens studiemedel innebär våra förslag en viss ökning av antalet ärenden där en individuell prövning måste göras. Det gäller bl.a. förslaget om en skärpt studieresultatprövning liksom förslagen om studieresultatprövning två gånger per år och en förändrad studieaktivitetskontroll. Detsamma gäller förslagen om tilläggslån och att bidragets storlek och reglerna om längsta tid för studiestöd skall knytas till den studerandes utbildningsbakgrund.

Ett genomförande av de förslag vi lämnar kräver utveckling och förändringar av de ADB-baserade handläggningssystemen.

Vi har inte tillräckligt underlag för att beräkna de samlade kostnadseffekterna för CSN, men gör bedömningen att de administrativa kostnaderna efter ett genomförande kommer att vara i stort sett oförändrade.

Enligt vår uppfattning har CSN på ett bra sätt klarat att med begränsade ekonomiska resurser hantera beviljning och återbetalning av studiestöd. Däremot finns en del övrigt att önska vad gäller uppföljning och utvärdering av studiestödets effekter och kostnader. Vi har vid vår översyn av studiestödets funktion och effekter funnit att kunskapen på området är bristfällig. Vi anser att det är mycket viktigt att kunskapen om resultatet av den stora satsning som staten gör på studiestöd blir bättre. Vi anser därför att det är angeläget att CSN avsätter större resurser än i dag till uppföljning och utvärdering av studiestödet.

9.4 Återkrav

9.4.1 Dagens regler och problem

Om någon uppburit studiestöd obehörigen eller med för högt belopp och om han har insett eller bort inse detta, kan vad som för mycket utgått genast återkrävas. En bestämmelse med denna lydelse finns i studiestödslagen. Regeln innebär att CSN inför varje beslut om eventuellt återkrav måste göra en prövning av om den studerande varit i god tro eller inte. Den som varit i god tro då han eller hon fått för mycket

studiestöd skall inte drabbas av återkrav. På återkrävt belopp uttas en ränta som med två procentenheter överstiger statens utlåningsränta. Under 1996 är räntesatsen 11,4 procent. På studiemedel och svux uttas ränta från den dag då stöden utbetalats. För svuxa börjar räntan löpa först en månad efter det att beslut om återkrav har fattats.

Studiestödets återkravsregler skiljer sig något från de bestämmelser som finns i andra jämförliga förmånssystem. Det gäller främst i tre avseenden. I andra förmånssystem kan för det första återkrav ofta göras utan godtrosprövning. För det andra tas ingen ränta ut. För det tredje är det möjligt att avräkna återkrävt belopp mot framtida utbetalningar av ersättning.

Återkravsreglerna för de flesta förmånssystem har utformats med bestämmelserna i 20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som förebild. I denna paragraf anges att återkrav, förutom i de lägen som anges i studiestödslagen, kan göras om någon "genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp".

Ett återkravssystem som bygger på godtrosprövning är administrativt svårhanterligt. Problemen kring godtrosprövningen finns framförallt i lägen då en studiemedelstagare fått en inkomstökning som innebär att studiemedelsbeloppet skall reduceras. Sedan år 1979 har CSN i efterhand kontrollerat inkomstuppgifterna i studiemedelsansökningarna mot uppgifter från taxeringen. Om det visar sig att inkomsten varit för hög – och att den studerande borde ha insett detta – görs återkrav. Problemen orsakas till stor del av att inkomstuppgifterna i ansökan gäller den beräknade inkomsten för ett halvår, medan taxeringen avser den faktiska inkomsten under ett helt år. Det är vidare ett problem att det inte är möjligt att ompröva ett beslut om studiemedel om inkomstökningen inträffar efter kalenderhalvårets sista utbetalning av studiemedel. Dessa svagheter i systemet leder med nödvändighet till en del ofullkomligheter i kontrollsystemet. Kraven på rättssäkerhet och likabehandling kan inte helt uppfyllas. Det är möjligt för vissa studerande med alltför hög inkomst att genom olika åtgärder undgå återkrav, medan andra – som ofta inte varit medvetna om att inkomsten varit för hög – drabbas av återkrav med en hög ränta.

9.4.2 Riktlinjer för förändrade återkravsregler

Vi anser att reglerna för återkrav av studiestöd bör förändras i vissa avseenden.Vi redovisar här riktlinjer för de förändringar som som bör

komma till stånd. Detaljutformningen av återkravsreglerna bör övervägas ytterligare.

Reglerna för återkrav av det nya studiestödet bör utformas på ett sätt som anknyter till de regler som finns för liknande förmånssystem. Återkrav bör därför göras om den studerande genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra sin anmälningsskyldighet eller på annat sätt förorsakat att studiestödet utbetalats med för högt belopp. Återkrav bör vidare kunna göras om om stödet av annan orsak utbetalats felaktigt eller med för högt belopp och den studerande bort inse detta. Vi anser att ränta i dessa fall skall tas ut efter samma regler som i dag, alltså med en räntesats som med två procentenheter överstiger statens utlåningsränta.

Förutom i de fall vi angett ovan, anser vi att återkrav även skall kunna göras i vissa fall då den studerande inte har förorsakat att studiestöd utbetalats med ett alltför högt belopp, men där det ändå är befogat att det studiestöd som utbetalats för mycket skall återbetalas. Det gäller främst vid studieavbrott. Vi har i avsnitt 4.7.2 föreslagit att det nya studiestödet skall utbetalas i förskott. I avsnitt 4.8.3 har vi föreslagit att en anmälan om ändrade förhållanden skall göras inom en viss tid efter förändringen. Detta kan vid ett studieavbrott medföra att studiestöd utbetalas med ett alltför högt belopp trots att den studerande fullgjort sin anmälningsskyldighet. Det studiestöd som lämnats för mycket bör betalas tillbaka även i detta fall. Däremot bör den studerande i dessa lägen befrias från skyldigheten att betala ränta.

Studiestödet skiljer sig från de flesta andra förmånssystem genom att det även innehåller en lånedel. Detta är ett av skälen till att ränta vid återkrav tas ut från den dag då stödet utbetalats. I förmånssystem som endast består av bidrag uttas ofta ingen ränta. Om det återkrävda beloppet inte betalas då det förfallit till betalning tas dock ränta ut enligt bestämmelserna i räntelagen. Studiestödets återkravsränta är idag densamma både före och efter förfallodagen. För att öka motivationen att betala återkravet senast den dag då det förfaller till betalning bör återkravsräntan vara högre efter förfallodagen.

Utredningen anser slutligen att återbetalningen av det återkrävda beloppet bör kunna verkställas genom avräkning på kommande utbetalningar av studiestöd från CSN.

9.4.3 Efterkontroll och återkrav vid för hög inkomst

Vi har i avsnitt 4.5.3 föreslagit att inkomstprövningen för den som studerar under båda kalenderhalvåren skall göras mot inkomsten under

hela året. Med de förändringar av återkravsreglerna som vi här skisserat kommer efterkontrollen mot taxerad inkomst att få en något annan utformning än i dag.

Efterkontroll kan göras då taxeringsperioden gått ut, dvs. efter november månads utgång året efter det år då studiestöd utbetalats. Efterkontrollen sker maskinellt genom samkörning av CSN:s register med Riksskatteverkets skatteregister. Handläggningen efter denna samkörning kommer att bli olika beroende på om en studerande haft studiestöd under båda kalenderhalvåren eller endast under ett kalenderhalvår.

Om det visar sig att inkomsten varit för hög för en studerande som haft studiestöd under båda kalenderhalvåren återkrävs den summa som utbetalats för mycket. Ränta uttas med en räntesats två procentenheter över statens utlåningsränta. Jämfört med i dag blir handläggningen betydligt enklare, vilket leder till vissa administrativa besparingar.

Det system för inkomstprövning och efterkontroll av lämnade uppgifter som vi föreslår har likheter med det system för bostadsbidrag som riksdagen nyligen fattat beslut om (prop. 1995/96:186, bet. 1995/96:BoU 11).

För den som haft studiestöd endast under ett av de båda kalenderhalvåren måste efterkontrollrutinen utformas på ungefär samma sätt som i dag. Om det vid efterkontrollen visar sig att inkomsten under året varit så stor att det finns anledning att ifrågasätta den inkomstuppgift som lämnats, måste den studerande på förfrågan från CSN visa att den del av den taxerade inkomsten som faller på det kalenderhalvår då studiestöd uppburits inte överstiger fribeloppen.

Det är viktigt att den studerande upplyses om dels sin skyldighet att anmäla ändrad inkomst, dels det fribelopp som gäller för den aktuella studiestödstiden, dels den beräknade inkomst som han eller hon uppgivit till CSN, dels ock den efterkontroll som kommer att göras.

10 Övergångsbestämmelser

Vi föreslår att de nya reglerna skall träda i kraft den 1 januari 1998. Äldre föreskrifter skall fortfarande gälla för studiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

För att inte ändra förutsättningarna för studerande som påbörjat utbildning före ikraftträdandet bör i vissa fall äldre bestämmelser tillämpas. Vi har föreslagit att bestämmelsen om avskrivning av studielån avseende grundskole- och gymnasiestudier skall upphävas. För sådana lån som har tagits före ikraftträdandet skall dock bestämmelsen tillämpas även efter denna tidpunkt.

I vissa andra situationer är det enligt vår mening motiverat att låta den studerande slutföra sina studier utan hinder av de nya bestämmelserna. I dessa fall bör dock den längsta tid som studiestöd skall kunna lämnas begränsas till två år eller till och med utgången av december 1999. Det gäller i de fall då de nya reglerna om längsta tid för studiemedel skulle innebära att en studerande inte skulle kunna fullfölja en utbildning. Detsamma gäller om den nya åldergränsen för studiemedel (55 år) skulle hindra en studerande att slutföra sina studier och han skulle ha kunnat få studiestöd enligt äldre bestämmelser

Vi har föreslagit en begränsning av rätten att låna för äldre studerande. En studerande som har påbörjat utbildning före den 1 januari 1998 skall ha möjlighet att slutföra studierna utan hinder av denna begränsning. Även i sådant fall skall dock studiemedel inte lämnas för längre tid än till och med utgången av december 1999.

Våra förslag innebär att reglerna om särskilt vuxenstudiestöd i studiestödslagen och lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa upphävs. En studerande som före den 1 januari 1998 har påbörjat utbildning och uppburit svux eller svuxa bör ha rätt att uppbära sådana stöd under den tid som den studerande kan anses behöva för att slutföra studierna. Vad gäller svux skall sådant stöd dock inte lämnas efter utgången av december 1999.

Återbetalningspliktiga studiemedel och studielån som har tagits före ikraftträdandet skall återbetalas enligt äldre bestämmelser. En återbetalningsskyldig som återbetalar studiestöd som avser tid såväl före som efter ikraftträdandet skall dock kunna begära att återbetalningen skall samordnas. Det sammanlagda återbetalningsbeloppet skall då inte överstiga fem procent av den återbetalningsskyldiges inkomst under de första tio återbetalningsåren eller längst till och med det år han fyller 35 år.

Därefter skall andelen av inkomsten vara sex procent. Det sammanlagda återbetalningsbeloppet avräknas i första hand på studiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

Reservation

av Ulf Kristersson

Insikten att Sveriges långsiktiga konkurrenskraft alltmer bygger på kunskap och kompetens, leder i den politiska debatten ofta till ytlig retorik om "kompetensutveckling". Den gamla svenska modellens materiella fördelningspolitik vill många nu överföra till ett samhälle där de personliga kunskaperna blir mer avgörande för varje människas möjligheter att utvecklas.

Där det förra politiska projektet var att rättvist fördela frukterna av en långvarig och hög tillväxt, ser många det nya projektet i att lika rättvist fördela kunskap och kompetens. De återkommande – även i utredningen – resonemangen om "rätt till kompetens" leder tanken till denna orimlighet: att verkligt kunnande är något som enkelt och administrativt kan beslutas, skapas och fördelas. Den ekonomi som Sverige i decennier har byggt sitt välstånd på håller snabbt på att förändras. Internationalisering och individualisering är två centrala ingredienser i den nya ekonomin. De politiska möjligheterna att göra gott har paradoxalt både ökat och minskat. Goda samhälleliga institutioner och starka motiv för enskilda människor att investera i sitt eget kunnande påverkas av de politiska regelverken. Här kan politiken spela en nyckelroll. Samtidigt har möjligheterna till snabba politiska klipp minskat dramatiskt.

På lång sikt är utbildningens kvalitet, bredd och spets helt avgörande för Sveriges och därmed svenskarnas möjligheter att hävda sig i den globala konkurrensen. Men på kort sikt är möjligheterna att lösa Sveriges sysselsättnings- och välståndproblem mycket begränsade. Statliga utbildningssatsningar, höga bidrag och tiotusentals fullvuxna människor i skolbänkarna förbättrar visserligen de öppna arbetslöshetstalen, men har mycket lite att göra med Sveriges utveckling som kunskapsnation.

Min huvudinvänding mot studiestödsutredningens förslag är därför själva perspektivet. För mycket fokus ligger på staten och politiken, för lite på enskilda studenters vilja och motiv att förkovra sig. För mycket andas en vilja att göra snabba insatser mot den öppna arbetslösheten, för stor tonvikt läggs på statens möjligheter att med allt högre bidrag locka människor till studier.

Mycket talar för att den svenska ekonomin och arbetsmarknaden behöver både betydligt fler med mycket hög utbildning – stora och forskningsintensiva svenska företag har idag svårt att rekrytera kunnig personal inom landet – och en mycket livaktigare tjänstesektor. Entreprenörskap,

risktagande och lönsamhet är viktigare faktorer för många människor än antalet år i skolbänken. Den självklara insikten att många ska vara välutbildade, leder lätt tanken helt fel. Genom att spendera enorma resurser på "kompetensutveckling" fattar vi lätta och kortsiktiga beslut istället för svåra och långsiktiga. När utbildning blir sysselsättning och "kunskapslyften" manifesteras i ett planlöst utnyttjande av skola, högskola och universitet, förbrukar vi större resurser än vi skapar. Livslångt lärande är ett personligt förhållningssätt, inte en livslång promenad genom olika utbildningssatsningar.

I lågkompetensamhället kunde politiken göra stora insatser genom att tillhandahålla skolor, universitet, lärare och utbildningsplatser. Högkompetenssamhället ges inte ett meningsfullt innehåll bara för att dessa läsår blir fler, dyrare och längre. *Undervisning* kan beslutas och administreras. *Inlärning* däremot är individuellt och motivberoende. Ericssons koncernchef Lars Ramqvist varnade i en uppmärksammad artikel politikerna för rena felgrepp och förfelad välvilja. Den politiska uppgiften i kunskapssamhället blir alltmer att ta hänsyn till den existerande verkligheten och stimulera genom goda incitament: Ramqvist skriver att "det enda regeringen behöver göra i detta sammanhang är att tillse att kompetensutveckling lönar sig för den enskilde individen. Belöna istället för beskatta." (DN-debatt 96-01-24)

Astra-chefen Håkan Mogren var inne på samma tanke när det gäller svensk spetsutbildning: "Astra har redan tvingats bygga upp viktiga forskningsenheter i USA och Kanada, eftersom de 350 disputerade forskare vi behöver inte går att rekrytera i Sverige." Mogren fortsätter: "Alternativet för oss är inte personer eller institutioner inom andra områden eller på lägre kvalitetsnivå. Alternativet är istället att lägga vår fortsatta forskningsutbyggnad i andra delar av världen där excellensen finns att tillgå. Det vore ett nederlag för Sverige – inte för Astra." (DN-debatt 96-02-18)

I det här perspektivet är många av de svenska traditionerna på utbildningspolitikens område påtagligt omoderna. Skolan och den högre utbildningen har helt enkelt inte utvecklats tillräckligt snabbt. Detta är bara delvis något som politiken kan förändra och det handlar ännu mindre främst om studiestöd. Men utbildningspolitik i allmänhet och studiestöd i synnerhet kan bidra till – eller försvåra – en förändring i riktning mot mer dynamik och högre kvalitet.

Övergripande problem

Sverige har jämfört med många konkurrentländer uppenbara brister i den högre utbildningen, både vad avser bredd och djup. Den av Klas Eklund ledda produktivitetsdelegationen (SOU 1991:82) pekar på många av dessa problem och landar i slutsatsen att "det har länge funnits en myt att en av Sveriges konkurrensfördelar ligger i en väl utbildad arbetskraft. Det är inte längre så."

* Vi har totalt sett för få akademiker i Sverige och framför allt för få med långa och avancerade akademiska examina.
* Vi har en extrem koncentration av akademiker i den offentlig sektorn. Sju av tio akademiker arbetar där, vilket är mer än i något annat OECD-land, vilket i sin tur antyder en stor brist på högutbildade i den privata sektorn.
* Lönebildningstraditionen i Sverige har de senaste decennierna kraftigt sänkt "utbildningspremien" för akademiker. Många traditionella akademikeryrken har sett sin reallön försämras med 10, 20 och upp till 30 procent mellan 1970 och 1990, enligt de undersökningar som utredningen har tagit del av.
* Många studenter i Sverige är äldre än motsvarande studenter utomlands och drar ut länge på sina utbildningar respektive avbryter dem före examen. De långa studietiderna skapar ett stort skuldproblem både för den enskilde och stor risk för oavsiktliga avskrivningskostnader för staten.
* I takt med att den seriösa utbildningsdebatten mer och mer har kommit att handla om behovet av "livslångt lärande" och en mer kontinuerlig kompetensuppbyggnad, har bristen på system och institutioner för detta blivit tydlig. Rent företagsintern utbildning räcker inte längre till vid snabba och omfattande förändringar i arbetslivet.
* Utbildning har alltför ofta setts som en kortsiktig lösning på en hög öppen arbetslöshet. Den rimliga uppfattningen att arbetslösa ska förbättra sin kompetens har skapat en politisk attityd om "utbildningsförvaring", med stora paketlösningar, många administrativa styrmedel som lägger huvudansvaret på det offentliga och alltför lite bygger på den personliga motivationen att verkligen dra nytta av utbildning.
* Koncentrationen på olika former av nya eller höjda bidrag har förvrängt synen på utbildning som en i första hand personlig investering i framtida möjligheter.
* Det grundläggande synsättet att utbildning är en fri statlig (eller kommunal) resurs dominerar på bekostnad av en mer dynamisk utbildningsmarknad i ständig förändring där levnadsomkostnaderna bara är en

av flera faktorer. Det offentliga de facto-monopolet på utbildning har hämmat nya former för skola, undervisning och inlärning.

* Sedan flera decennier har fokus lagts för mycket på själva studiestödet och för lite på andra faktorer som avgör om ungdomar från alla socialgrupper kommer till sin rätt i högre utbildning och om utbildningen blir framgångsrik. De sex olika studiestödsutredningar som har avverkats sedan 1960 har mer eller mindre haft ett mycket ekonomiskt och materiellt anslag och därmed missat andra faktorer som kan vara väl så viktiga. Att det finns förändringar som inte kan åstadkommas genom formella och därmed ganska enkla beslut i regering eller riksdag har givit en falsk legitimitet åt just sådana beslut som kan fattas politiskt. En bristande nyfikenhet på grundläggande orsakssammanhang och på mänskliga drivkrafter har lett till ständiga regeländringar inom systemen.

Studiestödsrelaterade problem

Jag vill först och främst varna för tron att man kan lösa de stora och övergripande problemen om högre utbildning, livslångt lärande eller social snedrekrytering genom återkommande förändringar i studiestödsystemet. Studielån och studiebidrag är viktiga, men långt ifrån de enda faktorer som har betydelse för rekrytering, kvalitet och resultat. Tvärtom tror jag att tonvikten vid just studiestöd ofta överdrivs av den enkla anledningen att sådana beslut är så påtagligt politiskt styrbara. Det gör att risken är stor att andra, svårare och mer långsiktigt betydelsefulla problem och frågeställningar riskerar att komma i bakgrunden.

Min slutsats av detta är inte att studiestödsfrågorna är ointressanta för att medverka till långsiktiga lösningar, men att frågorna måste sättas in i sitt sammanhang. Det vore därför en viktig markering om utredning tydligt redogjorde för insikten att andra förhållanden med stor sannolikhet är viktigare.

Men även inom ramen för själva studiestödet finns uppenbara problem. Dagens studiemedel lider av allvarliga brister både för den enskilda studenten och för staten.

* Många drar idag på sig alltför höga studieskulder för att med dagens system kunna betala tillbaka dem. Kombinationen av långa studietider, höga totalnivåer, relativt låga akademikerlöner och spärrsystemen i återbetalningarna gör att alltför många når upp i ackumulerade skuldnivåer som är för höga för bli möjliga att betala tillbaka.

* Detta leder dels till skuldspekulation, dvs att den enskilde studenten inser att lånen redan har nått nivåer där ytterligare lån inte kommer att

påverka återbetalningarna. Vi har i realiteten för många akademiker infört en "akademikerskatt" om fyra procent av bruttolönen. Flera utredningar visar att statens avskrivningskostnader för lån som aldrig med nuvarande regler kommer att återbetalas riskerar att bli mycket höga.

* Dagens studielån är inte för den enskilde studenten överblickbara till sina konsekvenser och betraktas inte på samma vis som andra lån som "riktiga". Till skillnad från i andra lånesituationer, får studenterna mycket oklara villkor för sina framtida återbetalningar. Det bidrar ytterligare till att förstärka osäkerheten kring om högre utbildning är bra eller inte.

* Systemet uppmuntrar inte till effektiva studier, bl a eftersom en utdragen studietid inte bara genererar större lån utan också större totalt sett mer i bidrag.

* Flera akademiska yrken i Sverige är för lågt betalda för att motivera fleråriga utbildningsinvesteringar. Detta faktum döljs idag genom framtida och oavsedda avskrivningar. Ansvaret för "orimliga kombinationer" läggs inte där det borde ligga, utan flyttas till en diffus framtid. Därmed ges inte några signaler till lönebildningen och den enskilde ser snarare lösningen i politiska beslut om högre bidrag än i en rimligare uppfattning om vad en utbildningsinvestering måste avkasta för att vara möjlig.

* Många får med dagens system så långa återbetalningstider att räntekostnaderna för lånen blir mycket betungande, även om lånen till slut återbetalas i sin helhet. Långa återbetalningstider ger alltid relativt sett höga räntekostnader.

* Lapptäcket av svux, svuxa och utbildningsbidrag leder till stor orättvisa och en osund planering av studier för att maximera den egna ekonomiska nyttan. Vissa studenter utbildar sig på egen bekostnad, medan andra utbildar sig på andras. I samma klass kan elever studera på vitt skilda villkor. Detta skapar både djup orättvisa och felaktiga incitament för studier.

* Det viktiga problemet kring social snedrekrytering har urartat i en seglivad diskussion om den optimala bidragsprocenten. Frågan är utredd i flera decennier, men har inte lett till någon seriös lösning.

Den rädsla för skulder – "skuldaversion" – bland ungdomar från hem utan studietradition som ofta uppges vara orsaken till att för många studiebegåvade avstår från akademiska studier, har lett till en statisk och ytlig analys av problemet. Andra, mer djupgående faktorer, utanför studiestödsystemet har inte uppmärksammats tillräckligt. Sedan 1970 har varje utredning fokuserat på den sociala snedrekryteringen, och varje ny utredning har haft frågan på agendan. Begreppet har alltmer blivit en förevändning för kortsiktiga förslag.

* För fullvuxna människor har det varit ett axiom att många ska vara lediga från arbete och därmed lön för att på heltid komplettera sin tidigare och otillräckliga utbildning. Det har resulterat i en strid ström av olika specialdestinerade bidrag för vuxna som ska kompensera lönebortfallet och verka rekryterande för dem som bäst behöver utbildning. Detta synsätt fungerar inte. Mycket höga bidrag blir i längden alltför dyrt för staten, utan att de rekryterande effekterna blir tillräckliga. Ytterligare satsningar av "N/T-karaktär" fortsätter att lägga ett i grunden individuellt utbildningsansvar på det offentliga. Ingenting tyder på att staten har kapacitet att klara av den sortens planerad utbildning utan väsentliga bieffekter.

* En alltför snabb utbyggnad av antalet studieplatser, som inte grundas i en verklig efterfrågan på seriös utbildning, riskerar att betona kvantitet på bekostnad av kvalitet. Det är inte bara dålig användning av offentliga resurser. Låg kvalitet på utbildning gör dessutom den viktiga investeringen i kunskap mindre värd för den enskilde.

Principiella ställningstaganden för ett nytt studiemedelssystem

Mina principiella synpunkter är indelade efter de huvudproblem jag tror måste lösas. Studiestödsutredningen borde tagit på sig uppgiften att skissa på nya principer för ett studiestödsystem som ska kunna fungera i livets olika skeden och för människor i olika situationer. Det ska vara långsiktigt i en dubbel bemärkelse: både vara långsiktigt hållbart utan ständiga förändringar av spelreglerna och medverka till att lösa de långsiktiga problemen i svensk kompetensutveckling.

För det första behöver de yngre studenterna på traditionell akademisk nivå ett väl fungerande, överblickbart studielånesystem som uppmuntrar till låg skuldsättning och snabb avbetalning. Lönebildning, effektivitet i studierna, skulduppbyggnad och återbetalning är centrala begrepp där.

För det andra kommer fullvuxna människor med försörjningsansvar som är etablerade i yrkeslivet behöva ett helt nytt finansieringssystem som gör det livslånga lärandet praktiskt möjligt och eftertraktat. Där föreslår jag en modell med s k personliga kompetenskonton.

För det tredje handlar "social snedrekrytering" om för den enskilde moraliska och för hela samhället betydelsefulla problem som inte kan lösas genom ytterligare enkla förändringar i studiestödsystemet. Tonvikten bör istället läggas på förslag till förändringar som ligger utanför utredningens omedelbara uppgift. Vissa förändringar av studiestödsystemet kan dock med ett helt annat perspektiv än det traditionella, få positiv inverkan på rekryteringen.

För det fjärde bör det i Sverige många människor som idag saknar den fundamentala utbildningen som behövs för att vara anställningsbara eller för att förbli anställningsbara vid förändringar i arbetslivet. Därför måste kompetenshöjningar i för arbetslivet viktiga kärnämnen uppmuntras, utan att det leder till att människor lämnar arbete och inkomst för att istället leva på bidrag. Detta kan delvis lösas inom ramen för kompetenskonton, delvis krävs en beredskap att studera enskilda ämnen parallellt med ordinarie arbete.

1. Akademiska studier för unga utan försörjningsbörda

Sverige bör på allvar locka fler studiemotiverade unga människor till högskolorna och universiteten. Fler borde uppmuntras ta avancerade examina (mer än 120 p) och vi behöver fler disputerade akademiker. Valen till högre utbildning styrs naturligtvis av många olika faktorer: förväntningar på framtida jobb och inkomster, traditioner hemifrån och omgivningens intresse eller ointresse är några dominerande förutsättningar. Men till viss del handlar det också om förhållandena under själva studietiden och vilka alternativa sysselsättningar och inkomster som står till buds.

En viktig grundbult är att studielånen inte ska avskräcka någon att studera. De bör tvärtom uppmuntra till studier genom att vara så tydliga att den enskilde studenten kan överblicka konsekvenserna och därmed se att lån till utbildningsinvesteringar är en rimlig affär. Jag vill se ett rakt studielånesystem som uppmuntrar studenterna att låna så lite som möjligt. Det innebär att varje student inför lånesituationen bör hamna i en så "vanlig" lånemiljö som möjligt. Istället för att terminsvis kvittera ut maximala studielån på en blankett bör varje student ställas inför en redovisning som innebär att det är kombinationen av önskad kortsiktiga ekonomisk standard som vägs mot behovet av lån och möjligheter till arbetsinkomster.

Upp till ett maxbelopp i dagens nivå bör alla lån vara helt flytande – dvs varje student tar ställning för det lånebelopp som behövs under terminen, istället för att utkvittera en fastlagd summa – och åtföljas av personlig rådgivning, samt en redovisning av vilka konsekvenser lån idag kommer få i form av återbetalning imorgon. Varje student får därmed ett individuellt motiv och ansvar att planera standard, lånebov och arbetsinkomster. Dessa kommer i sin tur naturligtvis att variera från termin till termin.

Detta förutsätter ett återbetalningssystem med annuitetsprincip. Lånens storlek ersätter lönens som huvudsakligt kriterium för återbetalning.

Temporära spärregler för maximal andel av lönen bör dock finnas. En snabb återbetalning bör uppmuntras för att hålla nere räntekostnaderna, men möjlighet till förlängd annuitetstid bör finnas vid behov. Fribeloppen, dvs rätten att arbeta extra under somrar och parallellt med studierna bör liberaliseras och helst avskaffas helt. Möjligheterna att arbeta extra utan att försämra sina studieresultat varierar mycket, dels mellan olika individer, dels mellan olika utbildningar. Det innebär att några andra regler än akademiska prestationskrav för rätten att uppbära studiemedel bara riskerar leda till en märklig planering av ekonomin.

Grundprincipen att alla lån alltid betalas tillbaka ska etableras och efterlevas med två centrala undantag. Det ena gäller dödsfall. Det är rimligt att staten som kreditgivare står kreditrisken om låntagaren avlider och därmed aldrig får de inkomster som utbildningen skulle leda till. Det andra gäller vid samma situationer som för andra lån, där låntagarens liv av olika skäl inte leder till betalningsförmåga. Det är inte unikt för just studielån att människor misslyckas ordentligt och för mycket lång tid – ibland för hela livet – saknar betalningsförmåga. Även där bör staten stå den kreditrisken. I övrigt ska alla lån betalas tillbaka precis som för andra lån. Rätten till avskrivning vid 65 avskaffas.

För att skapa flexibilitet vad gäller antalet terminer olika studenter behöver för att slutföra sin utbildning, bör studielånen, men inte studiebidragen, kunna utbetalas under en längre tid än den stipulerade. Det innebär att bidragen följer en "peng per poängprincip" så att en låg studietakt en termin ger mindre andel bidrag och möjlighet till en högre andel lån, medan en hög studietakt ger högre andel bidrag och lägre lån. Tar man en treårig examen på sex terminer får man 100 procent av bidraget på den tiden, tar man den snabbare får man samma bidragsbelopp på en kortare tid och drar man ut på tiden – inom ramar som måste preciseras – får man motsvarande belopp utslaget på det antal terminer man studerat. Det innebär att den som inte är effektiv i sina studier inte begränsas att studera, men att hon inte får mer bidrag i kronor än den som tagit examen på stipulerad tid, utan istället får komplettera med högre lån.

Kopplat till själva lånesituationen och återbetalningsförmågan återfinner vi lönebildningen för akademiker. Det kan varken studiestödsutredningen eller riksdagen fatta beslut om, men är för viktigt för att förbises i sammanhanget. Grunden måste naturligtvis vara att en flerårig akademisk examen resulterar i ett arbete som gör återbetalningen av studiemedel fullt rimlig. De flesta anser nog dessutom att utbildningen ska ge en ekonomisk avkastning netto, dvs efter återbetalning.

Vad ett tydligare och rakare studielånesystem kan bidra till, är att blottlägga lönebildningens betydelse, istället för att som idag dölja den i

politiska bidragsdiskussioner och oavsedda men förutsägbara avskrivningar. På sikt måste varje yrke kunna stå på egna ben. Kan de inte det i ekonomisk mening, kommer studenterna dra slutsatser av detta och framtvinga nya principer i lönebildningen. Detta kommer få nödvändiga konsekvenser både för privata och offentliga arbetsgivare.

2. Individuella kompetenskonton

Kompetensens och utbildningens betydelse har alltför mycket degraderats till flitigt använda modeord utan seriös substans. Verklighetens krav på snabb föränderlighet och anpassning till nya tekniska lösningar har sprungit förbi de politiska lösningarna för att erbjuda människor nödvändig kompetens. Det är alltför lätt att koncentrera politiken på det mycket konkreta – procent, bidrag och kronor – istället för de svårare frågorna om vad som motiverar fullvuxna människor att då och då återinvestera i sin egen kunskap.

Alltmer har insikten spritts att *en* utbildning *en* gång i livet inte längre räcker. Fler måste vara beredda att lära nytt och lära om, att varva arbete med modernisering av kunskaperna. Redan idag hävdar många att en civilingenjörsexamen börjar bli omodern efter fem år i yrkeslivet och några år senare måste uppdateras om man vill kunna hänga med i teknikutvecklingen. Företaget Ericsson räknar med att över hälften av deras produkter på marknaden bygger på tekniska lösningar som är mindre än två år gamla. Kunskapens omsättningshastighet har med andra ord ökat i många viktiga branscher.

Politik kan aldrig ersätta företagens och de enskilda människornas egen vilja att vidareutbilda sig för att få det bättre. Men klok politik kan på detta område stödja en för landet viktig utveckling och göra det än naturligare att se kunskap som något man förvärvar återkommande.

Bakgrunden till mitt förslag om "personliga kompetenskonton" är enkel: För det första är det ett enkelt men viktigt konstaterande att de gamla formerna för vuxenutbildning inte längre duger. Den långsiktiga utmaningen ligger inte i att erbjuda alla komvux, utan att medverka till former som gör den individuella lusten att lära nytt praktiskt möjlig.

För det andra har Sverige andra och svårare ekonomiska förutsättningar nu. Ingen har råd att ensamt ta ansvaret för det livslånga lärandet. Staten kan inte som enda part stå för de mångmiljardinvesteringar som krävs i humankapitalet . Det enskilda företaget klarar inte av investeringar i mer generella kunskaper, framför allt som mycket tyder på att allt fler kommer vilja byta jobb och arbetsgivare oftare i framtiden. För enskilda

fullvuxna – med familj, hus och försörjningsansvar – går det inte att leva på studielån anpassade för 20-åriga studenter.

Förslaget om kompetenskonton kan ta itu flera av dessa problem. Varje anställd medarbetare tillåts avsätta några procent av sin bruttolön varje månad mot att företaget/arbetsgivaren gör samma sak. Pengarna placeras på ett individuellt kompetenskonto och staten bidrar och uppmuntrar genom att göra det avdragsgillt och står därmed för en viktig skattekredit. På några år – beroende av hur mycket som avsätts – har man samlat ett utbildningskapital som ger möjlighet till en mer sammanhållen studietid. Syftet kan vara att höja kompetensen för att avancera, men också att uppdatera kunskaper som annars gör att man riskerar slås ut från företaget eller hela arbetsmarknaden.

Kompetenskontot kan användas såväl för rena levnadsomkostnader som för själva utbildningskostnaden för studier, vilket är viktigt eftersom det skulle främja en mer dynamisk högre utbildningsmarknad i Sverige.

Beslutet om hur kompetenskontot ska användas bör fattas gemensamt av medarbetare och företag. Båda har gjort avsättningar och båda har starka skäl att se till investeringens kvalitet. Planerar medarbetaren att stanna kvar vid företaget, men vill avancera, uppdatera eller bredda sin kompetens, finns det ett uppenbart intresse även från företaget. Blir man istället överens om att medarbetaren borde byta jobb och arbetsgivare, kan kontot bli en språngbräda för ny inriktning och nytt jobb. Kompetenskonton kan alltså fungera både för utveckling och "avveckling" av medarbetare. Det bidrar till att öka rörligheten på arbetsmarknaden och undvika inlåsningseffekter. Stor tonvikt läggs vid att utbildning och förkovran främst måste bygga på ett personligt engagemang om satsningen ska bli meningsfull. En del av ansvaret flyttas från staten och administrativa styrmedel till enskilda människors och företags vilja till och behov av modernisering av kunskaperna.

Kompetenskonton är relativt enkla att införa, även om det naturligtvis krävs betydande arbete med den konkreta utformningen. Väl införda kan de komma i bruk snabbt.

3. Grundläggande utbildningskomplettering för fullvuxna

De fullvuxna som aldrig fick eller tog chansen till utbildning som motsvarar dagens gymnasieprogram kan vara extra utsatta för omställningar i ett företag eller en bransch. Brist på kunskap i centrala kärnämnen minskar anställningsbarheten om man blivit arbetslös och försvårar övergången till ny och modernare teknik. Det finns därför skäl att uppmuntra dem som vill att skaffa sig ytterligare grundläggande kunskaper inom gymnasieprogrammens kärnområden.

Jag invänder dock mot resonemangen att detta i huvudsak bör ske istället för arbete. Dels eftersom det kostar oerhörda summor att ersätta arbete med studier, dels för att det trots dessa kostnader knappast kan bli fråga om fullgod ersättning för den enskilde. Tvärtom bör de som är motiverade till studier i vissa ämnen uppmuntras att göra det parallellt med arbetet. Det kan dels ske med hjälp av kompetenskontot för att ersätta en mindre del av arbetsinkomsten, men det kan också ske helt bredvid arbetet. Man bör överväga om staten istället för generella bidrag till heltidsstudenter bör införa premier för äldres examina i kärnämnen de inte tidigare har haft chans att ta.

Enligt min mening är erfarenheterna från de s k N/T-platserna inte positiva, utan visar att framgångsrika studier i grund och botten måste bygga på ett mycket stort engagemang hos den enskilde. Att bara höja bidragen för alla fullvuxna som vill studera på en viss nivå löser inte problemen om motivationens betydelse för framgångsrika studier eller problemet att kostnaderna för staten blir större än den önskade rekryteringseffekten.

I ett läge där Sverige måste prioritera mellan olika utbildningssatsningar ställer jag mig skeptisk till massiva utbildningssatsningar som snarare har karaktären av akut arbetsmarknadspolitik än långsiktiga utbildningsinvesteringar. Vill regeringen göra massiva arbetsmarknadssatsningar och placera dem inom utbildningens och studiestödets ramar, är uppgiften helt annan än den jag har sett som min uppgift i utredningen.

4. Social snedrekrytering

Social snedrekrytering är det viktiga och klassiska problemet att många begåvade ungdomar från hem utan studietradition låter bli att plugga vidare på universitet. Problemet är flera decennier gammalt och har återkommit i flera tidigare studiestödsutredningar. Det var en av orsakerna till att Sverige införde studielån och studiebidrag, vilka till en början hade en tydlig effekt. Fler ungdomar utan akademiska traditioner och god familjeekonomi kunde fortsätta sina studier på en högre nivå när det fanns chans till statliga studielån.

Problemet är att den sociala snedrekryteringen inte nämnvärt har påverkats sedan 1970-talet, trots flera ändringar av reglerna i just detta syfte. Mycket tyder på att det inte längre är den exakta utformningen av relationen mellan lån och bidrag som löser problemet, utan att problemet ligger djupare än så.

Som jag ser det är den sociala snedrekryteringen både ett individuellt problem – begåvningar kommer inte till sin rätt – och ett samhälleligt

problem för Sverige som kunskapsnation. Det är därför värt att ta på större allvar än förhoppningen att ännu något högre bidrag än en gång ska vara lösningen.

Undersökningar som utredningen har tagit del av visar att problemet med social snedrekrytering uppkommer mycket tidigt, framför allt mycket tidigare än på akademisk nivå. Redan i grundskolan då eleverna väljer mellan allmän och särskild kurs syns dessa tendenser, och därefter i valet av gymnasieprogram. Då handlar valen inte alls om pengar. Sedan förstärks samma sak i valet mellan att studera vidare eller att avstå, men också i valet mellan olika akademiska utbildningar. Den rimliga slutsatsen är att social snedrekrytering är något svårare och djupare än de enkla frågorna om procent och kronor i studiebidragen.

Centralt i diskussionen om social snedrekrytering är begreppet skuldaversion, dvs att många av dem som idag väljer att avstå från högre studier, trots att de har alla kvalifikationer för det, i första hand är rädda för skuldsättning.

Jag är skeptisk till det resonemanget. Dels är rädslan för skuld ett alltför tillgängligt skäl både för den enskilde och för politiker, för att vara helt trovärdigt. Det döljer sannolikt många djupare – minst lika verkliga – uppfattningar om osäkerheten i studier.

Dels är den i sak ofta felaktig. Sanningen är att redan idag – trots Sveriges internationellt sett låga akademikerlöner – är högre utbildning lönsamt. Man får oftast ett "bättre" jobb och högre lön med utbildning än utan. Man går så att säga med vinst även rent ekonomiskt, trots studieskulder. Det handlar nu om att visa att det är en klok investering i kunskap att skaffa sig en högre utbildning. Rädslan för skuld är naturligtvis till en del kulturell och svår för politiska beslut att rå på. Det är i sig en viktig slutsats som bör leda till helt andra förändringar. Men studiestödsystemet kan utformas så att det blir tydligt för potentiella studenter att seriös utbildning och rimliga lån inte är något att rädas.

Utredningen borde bli den första som erkänner att denna fråga inte handlar primärt om bidragsnivåer, och istället diskutera andra tänkbara åtgärder för att uppmuntra studiebegåvade ungdomar att ta steget till universiteten. Det gemensamma politiska ansvaret bör vara att försöka hjälpa dem som inte naturligen får hjälpen hemifrån. Grundskolan, gymnasieskolan, lärarna och alla andra som träffar ungdomar i den åldern har ett stort ansvar. Framför allt gymnasiet – dit nästan alla kommer – måste förändras och mot slutet bli mer likt universiteten för att avdramatisera självständiga studier, tentor och föreläsningar.

Mer kopplat till själva studiestödsystemet är frågan om tydliga lån. Den dubbla tydlighet jag efterlyser innebär dels att staten måste uppmunt

ra dem som studerar med lån att låna så lite som möjligt, eftersom det är lånens storlek som i ett bättre system än dagens kommer avgöra återbetalningarnas storlek. Dels – och här viktigare – måste tydligheten bevisa att måttfulla skulder och en snabb återbetalning är en god investering för livet. Jag ser här möjligheten att etablera ett nytt studiemedelsystem med kapacitet att lösa två viktiga problem samtidigt.

Men även lönebildningen har betydelse för den sociala snedrekryteringen. Forskningen visar att det i första hand är ungdomar från familjer med relativt höga löner som har egna höga lönepretentioner, vare sig de är akademiker eller inte. Det förefaller rimligt, men förminskar inte frågan om lönebildningen. Ska akademiska studier framstå som en bra investering för dem som inte ser högre utbildning som självklart eller som ett egenvärde, måste naturligtvis den framtida avkastningen framstå som tillräckligt god för att motivera flera års studier istället för jobb och lön under de åren.

Utredningens slutsatser

Utredningen har haft en vällovlig ambition att röja upp i de snåriga regler som styr fullvuxnas möjligheter att studera vidare. Men istället för att skapa en grund för långsiktigt sundare löner efter seriösa utbildningsinvesteringar, riskerar utedningens förslag bara leda till nya former av uppenbar orättvisa.

Förslagen om bidragstrappan leder dubbelt fel: dels är det inte alls givet att människor med låg formell utbildning ska placeras på skolbänken på heltid mot höga bidrag, dels är det långt ifrån givet att ens dessa höga bidrag blir rekryterande. Vi riskerar ännu ett misslyckande av samma typ som tidigare N/T-satsningar.

Samtidigt är resonemangen om att alla har "rätt" till utbildning som motsvarar den som dagens ungdomar får orimliga. Överfört till andra områden leder de till absurda krav på "rätt" till pensionspengar, ersättningsnivåer etc. Staten har naturligtvis ett ansvar för att skapa möjligheter för enskilda fullvuxna att bygga på sin kompetens. Ska detta kunna göras i stor skala och med riktigt meningsfullt innehåll, kräver det helt nya lösningar. Förslagen om kompetenskonto är en fundamental del av en sådan förändring.

De höjda bidragsandelarna för traditionella akademiska studier är naturligtvis populära, men kortsiktiga. De fundamentala felen i studiestödet är inte att bidragen är för låga – jag vänder mig därmed mot hela resone

manget att man kan lösa de långsiktiga problemen genom att laborera med bidragsprocenten. Bidragen respresenterar rent principiellt att studier till del – men bara till del – är en gemensam angelägenhet. Det faktum att själva studierna är kostnadsfria är dock i sig ett mycket större bidrag från statens sida. Nivån på bidragen är främst en fråga om vad man från statens sida anser sig ha råd till.

Jag är skeptisk till höjda bidrag av två skäl: Det viktigaste är att det ytterligare underminerar en långsiktig utveckling mot studier som investering – både mänskligt och ekonomiskt. Staten borde snarare underbygga en fungerande arbets- och lönemarknad där lönerna för akademiker tar hänsyn till det faktum att betydande ekonomiska uppoffringar har gjorts.

Genom att höja bidragen försvåras en nödvändig förändring av lönebildningen. Inget förändringstryck riktas mot akademikeryrkenas lönebildning. Detta gäller inte minst staten som arbetsgivare för stora akademikergrupper. Staten kan i längden inte fortsätta att lura sig själv, genom att locka studenter till yrken inom statlig karriär och sedan erbjuda löner som är så låga att utbildningen inte kan stå ekonomiskt på egna ben. Istället tvingas staten kompensera bakvägen genom högre bidrag under studierna och oavsiktliga – men lätt förutsebara – behov av avskrivningar längre fram i livet.

Men det handlar också om statens kostnader. I nuvarande läge ter det sig inte bara kortsiktigt, utan direkt dumt, att öka bidragsandelen. Ska staten sända en entydig och konsistent signal till studenterna, borde det vara här liksom på andra områden att staten avser skapa sunda institutioner för enskilda att verka inom. Bra förutsättningar för egna investeringar, stabila och uppmuntrande regler för den som tvekar, men inte mer bidrag rent allmänt. Utredningens egna kostnadsberäkningar visar också att det är mycket svårt att göra prognoser för vad detta kommer att kosta. I det läget förefaller det en smula lättsinnigt att föreslå både nya och höjda bidrag.

Även när det gäller återbetalningssystemet har utredningen efter hand retirerat från sunda ambitioner. Principen att alla lån alltid ska betalas tillbaka borde gälla. Det kommer den nu inte göra, utan i realiteten kommer 4-procentsregeln flyttas upp till en 5-procentsregel. Även utredningen förslag om fortsatta, generella avskrivningar vid 65 års ålder får samma olyckliga konsekvenser.

Ett mer renodlat annuitetsbaserat återbetalningsystem skulle göra studenternas situation tryggare och förbättra deras möjligheter att planera sin ekonomi. Spekulation blir meningslöst, skuldrädsla kan blottläggas och lönestrukturerna förändras.

Utredningens slutsats att inte liberalisera fribeloppen leder till att den enskilde studentens möjligheter att ta ansvar för sin egen ekonomi förblir små. Skärpningen bestraffar tvärtom eget arbete än mer.

Utlandsstudier har under en tid nu varit möjliga och blivit alltmer populära bland studenterna. Det är en oerhört viktig del av "svenskt" utbildningsväsende. Det släpper in impulser utifrån som det annars alltför konkurrens-fria svenska universitetsväsendet behöver. Att det i konsekvens med det gamla studiemedelssystemt har skapats orimliga skuldstockar för vissa utlandsstudenter, är inte ett tecken på att sådana studier är ett problem, utan att studiemedelssystemet är problemet.

Utredningens halvmesyr, att subventionera en viss andel av utlandsstudierna är principlöst. Val av studieort – Uppsala eller New York – är inte en fråga för studielånen utan för själva finansieringen av utbildningsplatserna. Vill staten att lämpliga svenskar ska studera på bra universitet utomlands borde sådana studier finansieras på motsvarande vis som svenska platser. Även detta skulle föra in ett sunt mått av konkurrens mellan olika lärosäten. De geografiska resonemangen om Europa kontra Amerika eller andra delar av världen är absurda. Att de ens förs antyder en mycket provinsiell syn på kunskap.

Vad gäller resultatkraven för fortsatt studiestöd, vill jag att ett större ansvar och ökade frihetsgrader läggs på den enskilde studenten genom att idén med "peng-per-poäng" genomförs fullt ut.

Slutligen: studiestödsutredningen började med mycket goda ambitioner att till skillnad från tidigare utredningar göra något större och mer principiellt än bara justera procent och detaljer. Efter hand i utredningens arbete har det blivit alltmer uppenbart att något sådant politiskt utrymme inte har funnits.

En viktig detalj i sammanhanget är att regeringen de facto styrde in utredningen på ett mycket olyckligt spår genom att kräva av utredningen att redan i februari lägga ett förslag som enbart och kortsiktigt fokuserade på sysselsättningsfrågor. Efter detta var det i praktiken omöjligt att återföra utredningen till de mer långsiktiga och principiella problemen.

Utredningen har nu valt att göra om alla tidigare studiestödsutredningars tids- och arbetskrävande detaljförändringar. På marginalen kan det något öka – eller något minska – de problem som vi ser idag. De långsiktiga problemen inom svensk högre utbildning och fullvuxnas kompetensutveckling – där studiefinansieringen är en liten, men viktig del – förblir däremot olösta. Det är synd.

Reservation

av Ewa Larsson

Ett helhetsgrepp

Att genomföra ett enhetligt, samordnat studiestöd är en tanke som ligger mycket nära Miljöpartiet de Grönas idé om grundtrygghet/studielön. En grundläggande förutsättning för en studiestödsutredning bör nämligen vara att de som studerar, från samhällets sida, ska ges en så likartad utgångspunkt som möjligt.

Dagens olika varianter av bidrag/vuxenstudiestöd/lån etc har under en längre tid fungerat otillfredsställande. Utredning har i sitt arbete strävat efter att förtydliga de signaler som samhället avser att ge till människor som tänker börja studera.

En viktig signal är att bidragsdelen av studiestödet kraftigt ökas.

– Det ger oss äntligen en reell möjlighet att minska snedrekryteringen till högre studier!

Ett flertal undersökningar har visat, att ett vägande skäl till att avstå från högre studier, är den höga andelen lån i studiestödet. Som en följd av att lånedelen minskas ges fler studenter än idag en möjlighet att betala tillbaka sina studielån. Detta kommer att minska den för samhället så ansträngda stora del avskrivningar vid 65 års ålder.

Att varje student vill kunna betala sina skulder är för mig en självklarhet. Lika självklart är det att inte försöka locka studenter till att ta högre lån än vad som är nödvändigt.

Återbetalning

Återbetalningsfrågan är inte tillfredsställande löst på en väsentlig punkt i studiestödsutredningen.

Jag ser en uppenbar risk att före detta studenter, som dessutom har barn att försörja, riskerar att hamna under existensminimum under perioder av sitt yrkesverksamma liv. För låglöneyrken med lång utbildning kommer problem med stora avskrivningar kvarstå.

Yrken som även framöver får besvär att klara av återbetalningen av sina lån är kulturarbetare, bibliotekarier, pedagoger, psykologer etc. Det handlar om långa utbildningar med förhållandevis dålig löneutveckling.

Det handlar om många kvinnor inom den offentliga sektorn.

Eftersom vi vill att människor fritt ska kunna välja utbildning efter intresse, och eftersom vi inte bör styra lönebildningen från riksdagen, anser vi det nödvändigt att återinföra möjlighet till anstånd med återbetalning av studielån. Om den före detta studerande riskerar att hamna under socialbidragsnorm när studielånen är betalda, bör anstånd kunna ges. Detta borde klart och tydligt uttalas från utredningen. Det är av stor vikt för vårt land är att människor som kan försörja sig själva ska kunna göra det.

Tilläggslån

Som beskrevs inledningsvis ska studenter inte lockas att skuldsätta sig över den nivå som är möjlig att kunna leva på. Min inställning är att dagens studiestödsnivå går att leva på, och att den i mångt och mycket bör sträva efter att efterlikna den grundtrygghetsnivå/ studielön, som är vår vision. Att i dagens läge erbjuda studenter extra lånemöjlighet baserad på deras A-kassenivå anser vi vara snudd på bristande ansvarskänsla.

Det är i många fall inte själva studietiden som är ett problem. Det är återbetalningen som gör resten av studenternas yrkesverksamma liv problematiskt.

Därför avvisar vi förslaget om tilläggslån i sin helhet!

Bostadbidrag och höjd gräns för inkomst under studietiden

Min uppfattning är att bostadsbidrag bör kunna utgå även till studerande över 29 års ålder. Skillnaden mellan att vara 28 år och 30 år torde i ekonomiskt hänseende vara marginell. Det är närmast troligt att äldre studerande i allmänhet har en livssituation som oftare medför en högre boendekostnad.

Bidraget bör förmedlas inom ramen för bostadsbidragssystemet.

Ett alternativ för studenter att öka utrymmet i sin ekonomi är att höja den övre gräns för inkomst under studietiden som ej minskar bidragsdelen till ca 72 000 kronor per år, dvs 200 procent av basbeloppet. Jag tror inte att studenter kommer att överutnyttja studiestödet, jag tror istället att studenter som har möjlighet att pressa ner lånedelen ytterligare genom eget förvärvsarbete kommer att göra det.

Det finns inget säkert beräkningssätt för hur stor samhällets kostnad blir vid höjd inkomst gräns. I dag åtgår dock stor administration till att kräva tillbaka pengar på grund av för hög inkomst. Där ser vi möjlighet till en besparing samt att ökade löneinkomster leder till ökade skatteinkomster för samhället.

Detta förslag till inkomstökning ser vi som ett steg, när kostnaden kan redovisas tror vi att ytterligare höjd inkomstgräns är rimlig.

I tidigare vuxenstudiestöd har dessutom inte någon inkomstgräns förekommit.

Kontinuerlig kontakt mellan arbetsliv och studier gagnar samhället på samtliga nivåer.

Inköp av instrument

I utredningen beskrivs hur frågan om finansiering av studieutrustning inom vissa områden lösts genom samarbete mellan utbildningsanordnare, leverantör och bank.

Om det visar sig att denna utveckling inte fungerar tillfredsställande vad beträffar inköp av musikinstrument framöver, ska möjligheten för CSN även i fortsättningen finnas kvar att kunna bevilja extra studiestöd för sådana inköp.

Lika regler för alla!

Ett fåtal gymnasiestuderande kommer även framöver att ha fria läromedel och fria måltider. I utredningen förslås att dessa elever skall ges samma bidrag och lån som elever utan dessa förmåner. Min inställning är att det är angeläget med ett jämlikt system. Utgångspunkten måste vara att ingen ska låna mer än vad som är nödvändigt, därför reserverar jag mig mot utredningens förslag även på denna punkt.

Reservation

av Ola Ström

Helhetsperspektiv

Betydelsen av högre utbildning och forskning blir allt tydligare och kunskap en allt viktigare faktor för länders konkurrenskraft och därmed för befolkningens möjligheter att öka eller behålla det välfärdssystem vi tycker är rimligt. Genom internationalisering och informationsteknikens genombrott förändras samtidigt de villkor som gällt för Sverige som kunskapsnation. Ett samhälle under snabb och ständig förändring ställer delvis nya krav på medborgarna. När kunskapsmassan växer mycket snabbt blir förmågan att ständigt lära viktigare än någonsin. Breda kunskaper och förmåga att lära nytt, kommer att bli honnörsord i framtiden. En generellt hög utbildningsnivå i samhället blir ett grundläggande krav på ett land som vill värna om sin konkurrenskraft och bevara och utveckla sitt välstånd.

Internationella jämförelser visar på behovet av att ytterligare stärka utbildningsnivån. Om man till utbildningen vid universitet och högskolor lägger annan eftergymnasial utbildning uppgår den andel av varje ungdomsgeneration som i Sverige påbörjar någon form av eftergymnasial utbildning till mindre än 30 procent. Det är betydligt lägre andel än våra konkurrentländer. Sverige måste finnas med bland dem.

Utbildningsnivån i Sverige är – tvärtemot vad många föreställt sig – inte i världsklass. Men den måste bli. Kunskap och kompetens måste prioriteras och premieras. Arbetsmarknadspolitik och trygghetssystem har inte alltid de inbyggda drivkrafter till arbete och utbildning som en sund ekonomi kräver. Men de måste få.

Det finns också ett allmänt värde i en hög utbildningsnivå med stor bredd i befolkningen. Kunskap ger bl.a. större förmåga att ta till sig och värdera information. Det är inte minst viktigt för en väl fungerande demokrati. Bildning är också nyckeln till ett bredare kultur- och själsliv. Värdet att kunna läsa och förstå en dagstidning, hinna med att läsa textade TV-program eller förmåga att kunna läsa en sagobok för sina barn går inte att mäta i pengar, men har trots detta ett oerhört värde.

Studiemedelssystemet fyller en viktigt funktion som en omistlig del av utbildningspolitiken. Med de nedan redovisade ändringsförslagen anser vi att det föreslagna nya studiemedelssystemet i allt väsentligt kan fylla sin uppgift inom utbildningspolitiken. Även om det finns goda argument för ännu högre bidragsnivåer medger inte det statsfinansiella

läget detta. Folkpartiet liberalernas vision om 50 % i bidrag och 50 % i lån vid eftergymnasiala studier kvarstår dock.

Ändringsförslag

Studiemedelssystemets funktion

Det är bra att utredningen lägger ett förslag på ett mer generellt och sammanhållet studiemedelssystem. Det kan bidra till att undanröja åtminstone ett av de problem som kännetecknat de hittillsvarande systemen – att orättvisorna som rått mellan olika studenter vad avser studiefinansiering minskar.

Studiefinansieringen ska ses som en viktig del av utbildningspolitiken. Jag delar inte utredningens uppfattning att studiemedelssystemet i sig ska verka rekryterande, som ofta i utredningen nämns som ett mål för studiemedelssystemet. Självfallet måste det vara den enskildes aktiva val och motivation som i första hand ska avgöra valet av utbildning. Studiemedelssystemet måste vara ett medel för att denna studieambition ska kunna förverkligas. Utbildningssystemet får aldrig i första hand bli en arbetsmarknadsåtgärd för att kortsiktigt dölja hög arbetslöshet, utan måste grundas på långsiktiga utbildningspolitiska mål, rättvisa och sunda incitament. För den enskilde måste valet att studera i största möjliga utsträckning byggas på motivation och fritt val.

Orsaker till låg rekrytering

Utredningen redovisar flera sannolika skäl till varför Sverige har en förhållandevis låg andel av befolkningen med eftergymnasial studiebakgrund, men tar inte upp en nog så viktig aspekt – skattesystemet. I skattereformen lades principen "hälften kvar" fast. Den socialdemokratiska regeringen har emellertid urholkat denna princip genom att höja av marginalskatten genom den s.k. värnskatten. För många akademiker tillkommer dessutom återbetalning av studiemedel, som för den enskilde i praktiken innebär ytterligare marginaleffekter. Högre utbildning har bara genom denna förändring i beskattningen blivit mindre lönsam. Folkpartiet har i riksdagen föreslagit att värnskatten ska avskaffas.

Det är viktigt att utredningen i övergripande skrivningar om kunskapsförsörjningen uttalar åsikten att lönebildningen, skattesystemet, de olika bidragssystemen m.m. ges en sådan utformning att kunskap och kompetens premieras.

10-årig grundskola

Allt talar för att den sociala snedrekryteringen grundläggs vid mycket låga åldrar. Studiemedelssystemets förmåga att motverka social snedrekrytering ska inte överdrivas. Den mest effektiva åtgärden borde snarast vara om regeringen lade fram ett förslag om en obligatorisk 10-årig grundskola med start vid sex års ålder. Med en anpassad och individualiserad pedagogik skulle detta kunna bli ett kraftfullt verktyg för att ge barn från studieovana hem större möjligheter att tidigt skaffa sig de grundläggande kunskaper som är en förutsättning för ett livslångs lärarande.

CSN

Jag anser att det så långt det är möjligt, bör råda konkurrens även i hanteringen av studiemedel. Efter det att en student beviljats studielån, bör möjligheten öppnas för fler än CSN att hantera utbetalningsförfarandet. Även om det troligtvis inte finns några stora ekonomiska vinster att göra för t.ex. banker- och försäkringsbolag, kan det dock finnas ett intresse av att knyta nya kundkontakter bland de studerande. En utveckling av servicetjänsterna till gagn för låntagarna skulle också kunna vara tänkbar.

Barntillägget

Det särskilda vuxentstudiestödet har gjort det möjligt för många människor att via KOMVUX läsa in grund- och gymnasieskolan. Inte minst gäller detta kvinnor. Barntillägget i vuxenstudiestödet har varit särskilt viktigt för ensamstående föräldrar med barn. Utredningens bärande princip är att studiemedelssystemet inte bör hantera försörjningsfrågor av denna karaktär. Detta är en god tanke. Jag anser dock att regeringens fördelningspolitik på ett orimligt hårt sätt drabbat just ensamstående med barn. Därför bör barntillägget återinföras tills dess de generella välfärdssystemen förändras så att totalekonomin för denna grupp studerande förbättras jämfört med nuvarande situation. Jag föreslår att det öronmärks resurser att fördelas som ett extra studiebidrag till de ensamstående föräldrar som har störst försörjningsbörda. Ensamstående föräldrar som läser på grund- eller gymnasieskolenivå och/eller ensamstående föräldrar med flera barn bör i första hand få ta del av det utökade stödet.

Högre fribelopp

Jag motsätter mig att utredningen föreslår oförändrade fribelopp. Det finns inget fel i att människor som vill och kan dryga ut sina studiemedel genom extraarbete. För många är detta också en förutsättning för klara av sin försörjning under studietiden. Arbete måste alltid löna sig. Utredningen föreslår att fribeloppet vid heltidsstudier ska sättas till motsvarande 150 % av basbeloppet per år. Jag föreslår att denna gräns höjs till 200 % av basbeloppet per år.

Bidraget till gymnasiestuderande

Den nedre åldersgränsen för att kunna erhålla det högre studiebidraget vid gymnasiestudier bör sättas vid 25 år istället för det av utredningen föreslagna 23 år. Även den föreslagna lägre bidragsnivån (40 %) innebär för de allra flesta en förbättring jämfört med nuvarande studiemedelssystem. Det bör påpekas att folkpartiet i motioner till riksdagen framfört förslaget om en s.k. gymnasiebank som ger gymnasieelever rätten att göra uppehåll med sina studier under kortare perioder. Detta ökar möjligheterna för elever med bristande studiemotivation och/eller studieresultat att varva gymnasiestudier med annan sysselsättning för att senare kunna återgå till ordinarie utbildning.

Krav på studieresultat – PPP-system

Utredningen föreslår en skärpning av de nuvarande studieresultatkraven. Jag motsätter mig denna skärpning och föreslår istället att ett s.k. peng-per-poäng system införs för högskoleutbildningar. Till skillnad mot den föreslagna skärpningen av studieresultatkraven fungerar PPP-systemet som en morot istället för en piska. Fördelarna med ett PPP-system är många. Ett PPP-system är bl.a. mer rättvist då staten inte premierar långsamma studier med mer bidrag än vad är fallet för de elever som klarar sina studier inom den tidsram som kursplanen anger. Dessutom är det tveksamt om högre studieresultatkrav är genomförbara i praktiken, då det inom många utbildningar inom bl.a. naturvetenskap och teknik finns en betydande andel studenter som inte klarar av nuvarande studietakt.

Doktorandtjänster för forskarstuderande

Enligt min mening bör alla forskarstuderande erbjudas doktorandtjänster. Det har bl.a. varit ett av syftena med de forskningsstiftelser den borgerliga regeringen inrättade. Folkpartiet har i riksdagen anvisat medel för att finansiera den nödvändiga satsningen på fler doktorandtjänster.

Kompetenskonton

Jag anser att utredningen borde ha föreslagit kompetenskonton som en viktig del av finansieringen av vuxenutbildning och kompetenshöjning för vuxenstuderande. Mycket talar för att staten inte ensam kommer att klara av de resurstillskott som ett livslångt lärande kommer att innebära i praktiken. Även arbetsgivareinsatser och enskilt sparande måste stå för en del av kostnaderna. Staten kan då koncentrera sina insatser på de människor som är i störst behov av utbildning, men av olika anledningar behöver omfattande hjälp med finansieringen.

Individuella kompetenskonton kan utformas på flera olika sätt. Folkpartiet har i en rapport redovisat en form av kompetenskonton som medger ett förtida uttag av pensionsår för att exempelvis användas till att finansiera en kompetenshöjning. Ytterligare en liknande modell av kompetenskonto innebär att varje anställt medarbetare får avsätta några procent av sin bruttlön varje månad mot att företag gör samma sak. Pengarna placeras på ett individuellt kompetenskonto och staten bidrar och uppmuntrar genom att göra det avdragsgillt och därmed stå för en viktig skattekredit.

Individuellt val av lånenivå

Folkpartiet anser att det är viktigt att varje student vid ansökningstillfället erhåller grundlig information från CSN om villkoren för återbetalning av erhållna studielån. Det ska klart framgå att studielån ska återbetalas. Det är också viktigt att studenterna själv ges möjlighet att ange önskat lånebelopp upp till maxnivån. I bästa fall kan detta bidra till att studenten inte av "slentrian" ansöker om högsta tillåtna lånebelopp, utan gör ett personligt och medvetet val av lånenivå.

Särskilt yttrande

av Charlotta Gustafsson

Studestödsutredningens förslag till nytt sammahållet studiestödssystem ger i stora delar förbättringar i förhållande till dagens system. De föreslagna reformerna i återbetalningsvillkoren ger bättre förutsättningar för den enskilde att återbetala sina studielån.

Utöver de reformerade återbetalningsvillkoren, skall enligt utredningens förslag låntagarnas möjligheter att återbetala studielånen förbättras bl.a. genom att bidragsnivåerna väsentligt höjs i förhållande till nuläget, i synnerhet för studerande på eftergymnasial nivå. Enligt utredningen skall de förbättrade återbetalningsreglerna och de höjda bidragsnivåerna, vilka ger minskad utlåning, även minska statens kostnader för lånedelen i studiestödet. Enligt utredningen skall detta finansiera de föreslagna utgiftsökningarna som uppstår genom höjda bidragsnivåer.

Det finns uppenbara svårigheter att beräkna de minskade kostnaderna genom förändringarna i återbetalningssystemet, vilket också utredningen påpekar. Utgifterna kommer enligt utredningens förslag att bli väsentligt högre än den nuvarande bl.a. genom de höjda bidragsnivåerna. Det minskade upplåningsbehovet och därmed minskade ränteutgifter genom förändrade bidragsnivåer och återbetalningsregler m.m. kan troligen inte kompensera dessa ökade utgifter. Utredningen kan därför inte sägas ha följt de direktiv som utredningen har fått, dvs. att förslag till ökade statliga utgifter också skall följas av förslag till finansiering av utgifterna.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1973:349)

dels att 1 kap. 5 §, 4, 7 och 8 kap. samt 9 kap. 4 § skall upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 §, 5 kap. 6 § samt 9 kap. 2 och 2 b §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya kapitel, 4 och 8 kap., samt en ny paragraf, 9 kap. 8 §, allt av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	1 §[2]
Staten lämnar studiestöd enligt denna lag i form av studiehjälp, studiemedel, korttidsstudiestöd, internatbidrag och *särskilt vuxenstudiestöd.*	Staten lämnar studiestöd enligt denna lag i form av studiehjälp, studiemedel, korttidsstudiestöd och internatbidrag.

[1] Lagen omtryckt 1987:303.

[2] Senaste lydelse 1993:220.

Föreslagen lydelse

4 kap. Studiemedel[3]

Allmänna bestämmelser

1 § Studiemedel lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som regeringen bestämmer.

2 § Studiemedel lämnas även till studerande vid de läroanstalter och utbildningslinjer som omfattas av förordnande enligt 3 kap. 1 §. Studiemedel vid sådan läroanstalt eller utbildning lämnas dock tidigast från och med det andra kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år.

3 § Studiemedel får inte beviljas för den tid för vilken studiehjälp enligt 3 kap. redan har beviljats. Om en studerande beviljas studiehjälp för en tid för vilken den studerande redan har beviljats studiemedel, får den studerande inte uppbära studiemedlen för denna tid.

Studiemedel får inte heller beviljas eller uppbäras för den tid för vilken utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning eller utbildningsbidrag för doktorander eller rehabiliteringsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring lämnas, om inte något annat följer av bestämmelser som regeringen meddelar.

Studiemedel lämnas inte för den tid under vilken den studerande innehar doktorandtjänst eller tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer.

4 § Studiemedel lämnas till svensk studerande samt till sådan annan studerande som är bosatt i riket.

Studerande som inte är svensk medborgare har dock rätt till studiemedel endast om han har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att studera.

5 § Studerande har rätt till studiemedel vid studier på heltid, vid studier på minst 75 procent av heltid samt vid studier på minst halvtid.

Närmare föreskrifter om omfattningen av de studier som kan ge rätt till studiemedel meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

6 § Till studerande som inte tidigare erhållit studiemedel lämnas studiemedel utan föregående prövning av hans lämplighet för studierna. För studier på eftergymnasial nivå lämnas studiemedel utan sådan prövning till studerande som inte tidigare erhållit studiemedel för studier på sådan nivå.

[3] Nuvarande lydelse av 4 kap. finns i bilaga B.

Föreslagen lydelse

Till annan studerande än som avses i första stycket lämnas studiemedel om han uppnått tillfredsställande studieresultat med hänsyn till den tid som han uppburit studiemedel. Till studerande som inte uppnått sådana resultat lämnas studiemedel endast om det med hänsyn till omständigheterna kan anses sannolikt att han i fortsättningen kommer att uppnå tillfredsställande studieresultat. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till förhållanden av personlig natur som kan antas ha inverkat på studieresultaten.

Har studiemedel vid ett och samma tillfälle beviljats för längre tid än 20 veckor, skall beslutet omprövas om den studerande därefter inte uppnått tillfredsställande studieresultat med hänsyn till den tid som han uppburit studiemedel. En sådan bedömning som avses i andra stycket skall då göras.

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

7 § Till studerande som har rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning enligt 11 kap. 10 § skollagen (1985:1100) lämnas studiemedel för studier på grundskolenivå under sammanlagt högst 80 veckor.

Till annan studerande än som avses i första stycket lämnas studiemedel för studier på grundskolenivå under sammanlagt högst 40 veckor.

Om det finns särskilda skäl lämnas studiemedel för ytterligare sådana studier som avses i första och andra styckena.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av första-tredje styckena meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

8 § Till studerande som saknar kunskaper och färdigheter som förmedlas i gymnasieskolans nationella eller specialutformade program eller inom motsvarande utbildning, lämnas studiemedel för studier inom sådan utbildning under sammanlagt högst 120 veckor.

Till annan studerande än som avses i första stycket lämnas studiemedel för sådana studier som anges där under sammanlagt högst 40 veckor.

Om det finns särskilda skäl lämnas studiemedel för ytterligare sådana studier som avses i första och andra styckena.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av första-tredje styckena meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

9 § Till studerande som bedriver studier inom annan gymnasial utbildning än som avses i 8 § eller på eftergymnasial nivå förutom forskarutbildning, lämnas studiemedel under sammanlagt högst 200 veckor. För forskarutbildning lämnas studiemedel under sammanlagt högst 40 veckor.

Om det finns särskilda skäl lämnas studiemedel för ytterligare sådana studier som avses i första stycket.

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

Föreslagen lydelse

10 § Studiemedel får lämnas till och med det år under vilket den studerande fyller 50 år. Om det finns särskilda skäl får dock studiemedel lämnas till och med det år under vilket den studerande fyller 55 år.

11 § Studiemedel lämnas för sådan fastställd studietid under vilken den studerande bedriver studier vid läroanstalt eller utbildning som avses i 1 och 2 §§.

Studiemedel lämnas även för tid under vilken den studerande är sjuk enligt vad som anges i 24-30 §§.

Vid tillämpningen av första stycket skall den minsta sammanhängande tidsperiod för vilken studiemedel lämnas vara fyra veckor.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av första stycket meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

12 § Studiemedel beviljas efter ansökan som ges in i den ordning som Centrala studiestödsnämnden bestämmer. Studiemedel får lämnas för högst 52 veckor åt gången. För tid före den vecka som ansökan kom in till Centrala studiestödsnämnden lämnas studiemedel för högst fyra veckor.

Beräkning av studiemedel

13 § Studiemedel lämnas för varje tidsperiod om en vecka för vilken den studerande har rätt till studiemedel med

1. 4,39 procent av basbeloppet vid studier på heltid,
2. 3,29 procent av basbeloppet vid studier på minst 75 procent av heltid, och
3. 2,20 procent av basbeloppet vid studier på minst halvtid.

Vad som sägs i första stycket gäller endast om inte något annat följer av 14-16 §§ och 22-23 §§.

14 § Belopp enligt 13 § första stycket lämnas under förutsättning att den studerandes inkomster under ett kalenderhalvår uppgår till högst 75 procent av basbeloppet för en tidsperiod om 20 veckor (fribelopp). Bedriver den studerande studier under kortare eller längre tid än 20 veckor under ett kalenderhalvår skall fribeloppets andel av basbeloppet ökas eller minskas med 3,75 procent för varje vecka som studietiden är kortare eller längre än 20 veckor. Bedriver den studerande studier under båda kalenderhalvåren under ett kalenderår skall fribeloppet vara summan av fribeloppen för de båda kalenderhalvåren.

Om den studerandes inkomst överstiger fribelopp beräknat enligt första stycket skall det belopp som lämnas enligt 13 § första stycket minskas med

1. vid studier på heltid 60 procent,
2. vid studier på minst 75 procent av heltid 45 procent, och
3. vid studier på minst halvtid 30 procent av den överskjutande inkomsten.

Föreslagen lydelse

15 § Som den studerandes inkomst enligt 14 § räknas för studerande som bedriver studier under ett kalenderhalvår vad som på det halvåret kan beräknas belöpa av det belopp som kan förutses bli den studerandes sammanräknade inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital vid taxeringen för kalenderåret. Om den studerande bedriver studier under båda kalenderhalvåren under ett kalenderår räknas som den studerandes inkomst enligt 14 § vad som kan förutses bli hans sammanräknade inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital vid taxeringen för kalenderåret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för utomlands bosatta och sjömän föreskriva andra regler för inkomstberäkningen.

16 § Regeringen kan förordna att den studerandes inkomst skall beaktas i annan utsträckning än som följer av 14 §.

Bekostas studerandes uppehälle helt eller till väsentlig del av staten eller kommun kan de studiemedel som tillkommer honom enligt detta kapitel minskas enligt grunder som regeringen fastställer.

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

18 § Till studerande som avses i 7 § lämnas studiebidrag med

1. 3,51 procent av basbeloppet vid studier på heltid,
2. 2,63 procent av basbeloppet vid studier på minst 75 procent av heltid, och
3. 1,76 procent av basbeloppet vid studier på minst halvtid, för varje vecka som den studerande har rätt till studiemedel.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av första stycket meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

19 § Till studerande som avses i 8 § första stycket lämnas studiebidrag med

1. 2,63 procent av basbeloppet vid studier på heltid,
2. 1,97 procent av basbeloppet vid studier på minst 75 procent av heltid, och
3. 1,31 procent av basbeloppet vid studier på minst halvtid, för varje vecka som den studerande har rätt till studiemedel.

Studiebidrag enligt första stycket lämnas dock tidigast från och med det kalenderår under vilket den studerande fyller 23 år.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av första stycket meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Föreslagen lydelse

20 § Till studerande som avses i 8 § första stycket och som inte uppfyller ålderskravet i 19 § andra stycket samt till studerande som avses i 8 § andra stycket och 9 § första stycket lämnas studiebidrag med

1. 1,76 procent av basbeloppet vid studier på heltid,
2. 1,31 procent av basbeloppet vid studier på minst 75 procent av heltid
3. 0,88 procent av basbeloppet vid studier på minst halvtid, för varje vecka som den studerande har rätt till studiemedel.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av första stycket meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

21 § Om den studerande på grund av bestämmelserna i 13-16 §§ inte är berättigad till fullt studiemedel skall av minskningen så stor andel falla på studiebidrag beräknat enligt 17-20 §§ som bidraget utgör av fullt studiemedel.

Lämnade studiemedel utgör i första hand studiebidrag. Återstoden utgör studielån.

22 § En studerande, som till följd av bestämmelserna i 14-15 §§ eller bestämmelse som avses i 16 § inte är berättigad till studiemedel, kan dock få extra studiemedel i form av studielån (tilläggslån), om det finns särskilda skäl.

Utöver de studiemedelsbelopp som följer av 11 och 13-15 §§ eller bestämmelse som avses i 16 §, får tilläggslån lämnas med hänsyn till den inkomst som den studerande hade innan han påbörjade studierna. Sådant tilläggslån får dock lämnas endast till studerande som avses i 7 § samt till studerande som avses i 8 § första stycket från och med det år under vilket han fyller 23 år.

Om det i annat fall än som avses i andra stycket finns särskilda skäl, får tilläggslån lämnas utöver de studiemedelsbelopp som följer av 11 och 13-15 §§ eller bestämmelse som avses i 16 §.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av första-tredje styckena meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

23 § Från och med det år under vilket en studerande fyller 30 år får studiemedel i form av studielån inte beviljas med större belopp än att beloppet, tillsammans med vid tidpunkten för ansökan kvarstående studielån, uppgår till högst 23 procent av basbeloppet multiplicerat med det antal år som, vid utgången av kalenderåret, återstår till och med det år under vilket den studerande fyller 59 år. Vid denna beräkning tillämpas det basbelopp som gäller vid ingången av den tidsperiod för vilken studiemedlen är avsedda. Med kvarstående studielån förstås studielån som kvarstår obetalda samt återbetalningspliktiga studiemedel, beviljade enligt äldre bestämmelser i denna lag eller enligt äldre lagstiftning, för vilka återbetalningsskyldighet kvarstår.

Studielån som uppburits för sådana studier som avses i 7 och 8 §§, skall dock inte medräknas vid beräkning enligt första stycket.

Föreslagen lydelse

Om det finns särskilda skäl kan ytterligare studiemedel i form av studielån beviljas utöver vad som följer av första och andra styckena.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av första-tredje styckena meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Studiemedel under sjukdom

24 § I 25-30 §§ ges bestämmelser om studiemedel för tid under vilken den studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier.

I nämnda paragrafer förstås med

sjukperiod: tid under vilken den studerande på grund av sjukdom oavbrutet varit oförmögen att bedriva sina studier,

studietid: den tid under vilken den studerande bedriver studier och den tid under vilken han skulle ha bedrivit studier om han inte blivit sjuk.

25 § Studiemedel lämnas för sjukperiod som infaller under tid för vilken den studerande har beviljats studiemedel.

För den första tidsperiod under vilken en studerande bedriver studier som berättigar till studiemedel enligt detta kapitel lämnas studiemedel endast för sjukperiod som infaller efter det den studerande har påbörjat studierna.

26 § För sjukperiod som infaller efter studietidens början lämnas studiemedel endast om den studerande ingett ansökan om sådana medel dessförinnan. Om det finns synnerliga skäl kan studerande beviljas studiemedel även för sådan sjukperiod.

27 § Studerande har rätt till studiemedel endast för sådan sjukperiod eller del därav som godkänts av den allmänna försäkringskassa, hos vilken den studerande är inskriven.

28 § Blir studerande på grund av sjukdom helt oförmögen att bedriva sina studier skall han anmäla detta till den allmänna försäkringskassan, om han beviljats studiemedel eller om han ansökt eller avser att ansöka om studiemedel. Anmälan skall ske enligt de närmare bestämmelser som meddelas av Riksförsäkringsverket.

29 § Finner den allmänna försäkringskassan att studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier, skall kassan godkänna sjukperioden, om inte annat följer av andra-fjärde styckena.

Godkännande enligt första stycket får avse endast tid som infaller efter det anmälan skett enligt 28 §. Om hinder mött mot anmälan eller om det finns annat särskilt skäl, får godkännande avse även tid före sådan anmälan.

Föreslagen lydelse

Den allmänna försäkringskassan får vägra att godkänna sjukperiod eller del därav, om den studerande

1. underlåter att, på begäran av kassan, genom intyg av läkare styrka sjukdomen och det därav föranledda hindret för studierna,
2. under sjukperiod reser till utlandet utan medgivande av kassan,
3. ådragit sig sjukdomen vid uppsåtligt brott som han har dömts för genom dom som har vunnit laga kraft,
4. vägrar att genomgå undersökning av läkare eller underlåter att följa läkares föreskrift,
5. uppsåtligen eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om studiemedel för sjukperiod.

Den allmänna försäkringskassan får även, om omständigheterna motiverar det, vägra att godkänna sjukperiod eller del därav, om den studerande

1. vägrar att ta emot besök av en person, som fått i uppdrag av försäkringskassan att utreda studieförmågan eller behovet av rehabiliteringsåtgärd,
2. underlåter att meddela försäkringskassan sin vistelseadress när han under sjukperiod vistas annat än tillfälligt på annan adress än den som angetts till kassan.

30 § Har studerande som beviljats studiemedel på grund av sjukdom varit helt oförmögen att bedriva studier under 90 dagar i följd eller finns annat särskilt skäl, skall den allmänna försäkringskassan, enligt de närmare bestämmelser som Riksförsäkringsverket meddelar, undersöka om skäl finns att vidta åtgärd som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller på annat sätt helt eller delvis återställa studieförmågan.

Finner den allmänna försäkringskassan att åtgärd som avses i första stycket behövs, skall den underrätta den studerande om detta och tillse att åtgärden vidtas. Vägrar den studerande att underkasta sig åtgärden, kan kassan besluta att inte godkänna den del av sjukperioden som infaller sedan den studerande fått underrättelse om kassans beslut. I underrättelsen skall intas erinran om att sådant beslut kan meddelas.

Studiemedel för studier utom riket

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

Studiemedel kan även lämnas för en sjukperiod som avses i 24 § enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen.

Föreslagen lydelse

Särskilda bestämmelser

32 § En studerande som har beviljats studiemedel är skyldig att till Centrala studiestödsnämnden anmäla sådan ändring av sina förhållanden som är av betydelse för rätten till studiemedel eller för studiemedlens storlek.

33 § Allmän försäkringskassa skall lämna Centrala studiestödsnämnden uppgift om sådan sjukperiod enligt 24 § som godkänts av kassan.

34 § Studiemedel enligt detta kapitel avrundas till närmast lägre hela krontal.

35 § Rätten till studiemedel bortfaller om den studerande för den tidsperiod som studiemedlen avser inte är berättigad till ett högre belopp i studiebidrag och studielån än som motsvarar 0,25 procent av basbeloppet per vecka.

36 § Den studerandes rätt till studiemedel är förverkad om han inte begärt att få medlen utbetalade före utgången av den tidsperiod för vilken studiemedlen har beviljats eller om den studerande avlider innan medlen har betalats ut.

Om en begäran om utbetalning av studiemedel kommer in efter utgången av den tidsperiod för vilken studiemedlen har beviljats, får medlen dock betalas ut om det finns särskilda skäl.

37 § Studerande har rätt att behålla studiemedel vid ledighet för tillfällig vård av barn och vid ledighet för närståendevård enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 kap.
	6 §[4]
Korttidsstudiestöd för deltagande i utbildning som avses i 1 § *utgår ej* till studerande som uppbär studiehjälp, studiemedel, *särskilt vuxenstudiestöd* eller utbildningsbidrag för den tidsperiod som utbildningen pågår.	Korttidsstudiestöd för deltagande i utbildning som avses i 1 § *lämnas inte* till studerande som uppbär studiehjälp, studiemedel eller utbildningsbidrag för den tidsperiod som utbildningen pågår.

[4] Senaste lydelse 1993:220.

Föreslagen lydelse

8 kap. Återbetalning av studielån[5]

Allmänna bestämmelser

1 § Den som uppburit studielån skall återbetala lånet. På lånet skall också betalas en årlig ränta.

I samband med återbetalningen får också tas ut avgifter för administrativa kostnader enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Betalningen av lånet och räntan sker med ett visst belopp varje kalenderår (årsbelopp). Kapitalskulden utgörs av huvudskuld och, i förekommande fall, av särskild skuld.

2 § Regeringen får föreskriva att ränta inte skall utgå på studielån under den tid då låntagaren fullgör en längre grundutbildning än 60 dagar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

3 § Före varje kalenderårs början fastställer regeringen den ränta som under året skall utgå på studielån.

4 § Om det vid ingången av ett kalenderår har gått minst sex månader efter den senaste tidsperiod för vilken den återbetalningsskyldige har fått studiestöd enligt 3 eller 4 kap. skall återbetalningen av studielånen börja med det kalenderåret.

Återbetalningstid

5 § Återbetalningstiden bestäms till det antal år som återstår till och med det år under vilket den återbetalningsskyldige fyller 60 år, dock högst 25 år. Återbetalningstiden bestäms i vissa fall till kortare tid. Bestämmelser om detta finns i andra och tredje styckena.

Om årsbelopp beräknat enligt 10 § första stycket vid tillämpningen av första stycket uppgår till mindre än tio procent av basbeloppet för det första återbetalningsåret, skall återbetalningstiden förkortas så att årsbeloppet för detta år uppgår till minst tio procent av basbeloppet. I sådant fall skall dock återbetalningstiden inte bestämmas till kortare tid än två år. Av 10 § andra stycket framgår att återbetalningstiden i vissa fall kan vara ett år.

Om huvudskulden har minskat under återbetalningstid enligt första eller andra stycket på grund av att

1. den återbetalningsskyldige frivilligt har återbetalat visst belopp,
2. beslut har meddelats om avskrivning av studielån,

[5] Nuvarande lydelse av 8 kap. finns i bilaga B.

Föreslagen lydelse

3. beslut har meddelats enligt bestämmelserna i 33-35 §§ eller
4. beslut har meddelats om återkrav av studielån enligt 9 kap. 2 §, skall andra stycket tillämpas för det första återbetalningsåret efter det år återbetalning gjordes eller beslut fattades.

6 § Har den återbetalningsskyldige uppburit nya studielån under tid som omfattas av återbetalningstid enligt 5 §, skall de nya lånen läggas samman med kapitalskulden för de tidigare lånen. Gemensam återbetalningstid skall bestämmas för de sammanlagda lånen.

7 § Återbetalning i fall som avses i 6 § börjar under året närmast efter det år under vilket den återbetalningsskyldige uppburit de nya studielånen.

8 § Vid bestämmande av återbetalningstid enligt 6 § skall 5 § första och andra styckena tillämpas. Återbetalningstiden får dock inte bestämmas till längre tid än att årsbeloppet för det första återbetalningsåret uppgår till lägst det belopp som skulle ha utgått för samma år, om den återbetalningsskyldige inte uppburit de nya studielånen.

Vid sådan återbetalning eller sådana beslut som avses i 5 § tredje stycket skall nämnda bestämmelse tillämpas på motsvarande sätt i fråga om gemensam återbetalningstid.

Återbetalning

9 § Årsbeloppet för ett kalenderår skall bestämmas enligt 10-12 §§. Till det årsbelopp som den återbetalningsskyldige skall betala får läggas sådana avgifter som regeringen har föreskrivit med stöd av 1 § andra stycket.

10 § Återbetalning under återbetalningstid enligt 5-8 §§ skall ske i form av annuiteter, som beräknas så att de ökar med tre procent årligen vid oförändrad ränta. Årsbeloppet bestäms med hänsyn till ränta enligt 3 §, den återstående återbetalningstiden och nämnd beräkning.

Om kapitalskulden uppgår till ett belopp som är mindre än tio procent av basbeloppet vid ingången av det kalenderår som återbetalningen skall börja, skall årsbeloppet för det första återbetalningsåret dock bestämmas så att lånet är återbetalat under detta år. Vid sådan återbetalning eller sådana beslut som avses i 5 § tredje stycket skall motsvarande gälla i fråga om huvudskulden för det första återbetalningsåret efter det år återbetalning gjordes eller beslut fattades.

En bestämmelse om att årsbelopp under återbetalningstid enligt 5-8 §§ i visst fall skall bestämmas till ett högre belopp än vad som följer av första stycket finns i 11 §.

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

Föreslagen lydelse

11 § Om en särskild skuld finns under återbetalningstid enligt 5-8 §§ skall årsbeloppet i vissa fall bestämmas till ett högre belopp än vad som följer av 10 § första stycket. Detta gäller om en viss andel av den återbetalningsskyldiges sammanräknade inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt den senaste taxeringen överstiger årsbelopp beräknat enligt 10 § första stycket. Som taxering gäller beslutet om taxering i första instans. Andelen skall vara fem procent av inkomsten under de första tio återbetalningsåren, dock längst till och med det år under vilket den återbetalningsskyldige fyller 35 år. Under den återstående återbetalningstiden enligt 5-8 §§ skall andelen vara sex procent. I sådant fall skall årsbeloppet bestämmas till det belopp som andelen utgör av inkomsten. Årsbeloppet får dock inte bestämmas till ett högre belopp än att den särskilda skulden återbetalas i sin helhet under kalenderåret.

12 § Om en särskild skuld kvarstår sedan återbetalningstid enligt 5-8 §§ löpt ut skall årsbeloppet bestämmas till sex procent av den återbetalningsskyldiges sammanräknade inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt den senaste taxeringen. Som taxering gäller beslutet om taxering i första instans.

Nedsättning

13 § Efter ansökan av den återbetalningsskyldige får årsbelopp sättas ned enligt bestämmelserna i 14-16 §§.

14 § Årsbelopp beräknat enligt 10 § får sättas ned om en viss andel av den återbetalningsskyldiges sammanräknade inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt den senaste taxeringen understiger årsbeloppet med minst tre procent av basbeloppet. Som taxering gäller beslutet om taxering i första instans. Andelen skall vara fem procent av inkomsten under de första tio återbetalningsåren, dock längst till och med det år under vilket den återbetalningsskyldige fyller 35 år. Under den återstående återbetalningstiden enligt 5-8 §§ skall andelen vara sex procent.

Årsbelopp beräknat enligt 10 § får även sättas ned

1. om den återbetalningsskyldiges inkomst under betalningsåret kan beräknas bli väsentligt lägre än den inkomst som avses i första stycket, eller

2. om den återbetalningsskyldige har överklagat den taxering som avses i första stycket och det med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att låta den taxeringen utgöra underlag för beslutet, och förutsättningarna i första stycket i övrigt är uppfyllda.

15 § Årsbelopp beräknat enligt 10, 11 eller 12 § får sättas ned

1. om den återbetalningsskyldige uppbär studiehjälp, studiemedel eller utbildningsbidrag för doktorander eller fullgör en längre grundutbildning än 60 dagar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer, eller

Föreslagen lydelse

2. om det i något annat fall finns synnerliga skäl.

16 § Årsbelopp beräknat enligt 11 eller 12 § får utöver vad som följer av 15 § sättas ned

1. om den återbetalningsskyldiges inkomst under betalningsåret kan beräknas bli väsentligt lägre än den inkomst efter vilken årsbeloppet har beräknats, eller

2. om den återbetalningsskyldige har överklagat den taxering som ligger till grund för beräkningen av årsbeloppet och det med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att låta årsbeloppet grundas på den taxeringen.

Årsbelopp beräknat enligt 11 § får dock inte sättas ned till ett lägre belopp på grund av bestämmelserna i första stycket än vad årsbeloppet skulle ha bestämts till enligt 10 § första stycket.

17 § Beslut om nedsättning av årsbeloppet får ändras

1. om de inkomstförhållanden som legat till grund för beslutet har ändrats väsentligt, eller

2. om det i något annat hänseende har inträffat en förändring som väsentligt påverkar rätten till nedsättning.

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om nedsättning enligt 14-17 §§.

Särskild skuld

19 § Årsbelopp eller del av årsbelopp beräknat enligt 10 eller 11 § som inte betalas på grund av beslut om nedsättning skall, till den del årsbeloppet eller del av årsbeloppet är hänförligt till huvudskulden, föras upp som en särskild skuld vid kalenderårets slut.

20 § Har den återbetalningsskyldige uppburit nya studielån sedan återbetalning enligt 12 § påbörjats skall de nya lånen sammanläggas med de tidigare lånen. Den särskilda skulden skall kvarstå som en sådan skuld. Återbetalningen för de nya lånen skall bestämmas enligt 10 § med tillämpning av bestämmelserna i 5-8 §§.

21 § Årsbelopp eller del därav som inte har betalats och som på grund av bestämmelsen i 31 § andra stycket inte skall föranleda vidare indrivningsåtgärder, skall läggas till den särskilda skulden.

Föreslagen lydelse

Upplupen ränta

22 § Upplupen ränta på huvudsskuld som inte ingår i årsbelopp beräknat enligt 10 § första stycket eller 11 § skall i förekommande fall läggas till huvudskulden vid årets slut. Upplupen ränta på särskild skuld som inte ingår i årsbelopp beräknat enligt 11 eller 12 § skall i förekommande fall läggas till den särskilda skulden vid årets slut.

Återbetalningsskyldig som är bosatt utom riket eller är sjöman

23 § Om regeringen inte föreskriver annat skall bestämmelserna i 11-12 och 14 §§ inte tillämpas beträffande sådana återbetalningsskyldiga som under det inkomstår den senaste taxeringen avser var bosatta utomlands eller var sjömän.

Om bestämmelsen i 12 § inte skall tillämpas beträffande sådan återbetalningsskyldig som avses i första stycket, skall i stället 10 § första och andra styckena tillämpas på motsvarande sätt. I sådant fall skall även bestämmelserna om återbetalningstid i 5-8 §§ tillämpas på motsvarande sätt. Den ålder som anges i 5 § första stycket första meningen skall dock i stället vara 65 år.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av andra stycket meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Avskrivning

24 § Studielån som kvarstår obetalda vid utgången av det år den återbetalningsskyldige fyller 65 år skall avskrivas. Utan hinder härav kvarstår betalningsskyldigheten för påförda men inte betalda årsbelopp avseende de tre senaste kalenderåren. Om det finns synnerliga skäl, får dock också sådana årsbelopp skrivas av efter utgången av det år den återbetalningsskyldige fyller 65 år.

25 § Om den återbetalningsskyldige avlider, skall återstående kapitalskuld och upplupen ränta avskrivas.

26 § Utöver vad som följer av 24-25 §§ får studielån avskrivas i fall då det föreligger synnerliga skäl till det.

Frivillig återbetalning

27 § Har den återbetalningsskyldige frivilligt återbetalat visst belopp skall avräkning ske i följande ordning:

1. upplupen ränta på särskild skuld
2. särskild skuld

Föreslagen lydelse

3. upplupen ränta på huvudskuld
4. huvudskuld.

28 § I syfte att stimulera en snabb återbetalning av studielån får regeringen meddela föreskrifter om premier vid frivillig återbetalning.

Fastställande av årsbelopp

29 § För varje kalenderår då återbetalning skall göras fastställs årsbeloppet för den återbetalningsskyldige. Uppkommer brutet krontal skall årsbeloppet avrundas till närmast lägre hela krontal.

Om årsbeloppet ändras genom beslut om nedsättning gäller det nedsatta beloppet som fastställt årsbelopp. Regeringen får föreskriva att årsbelopp beräknat enligt 12 eller 14 § skall fastställas till noll kronor om årsbeloppet skulle understiga fem procent av basbeloppet det år återbetalningen skall göras.

Den återbetalningsskyldige skall underrättas skriftligen om det årsbelopp som har fastställts för honom.

Betalning och avräkning

30 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om hur det fastställda årsbeloppet och sådana avgifter som regeringen har föreskrivit med stöd av 1 § andra stycket skall betalas samt om hur det inbetalade beloppet skall avräknas.

Utmätning m.m.

31 § Årsbelopp och andra avgifter enligt denna lag som inte har betalats inom föreskriven tid får tas ut genom utmätning utan föregående dom eller utslag. Dröjsmålsavgift enligt 58 § 2-5 mom. uppbördslagen (1953:272) skall tas ut.

Årsbelopp eller del därav som inte har betalats, frivilligt eller genom utmätning, före utgången av november månad det tredje året efter betalningsåret, skall inte föranleda vidare indrivningsåtgärder.

Särskilda bestämmelser om återbetalning i vissa fall.

32 § Om någon har uppburit studielån för en sjukperiod enligt bestämmelserna i 4 kap. 24-30 §§ och de bestämmelser som anges där gäller i fråga om återbetalningen bestämmelserna i 33-34 §§.

Föreslagen lydelse

33 § Studielån som avser den del av en sjukperiod som följer efter en karenstid om 30 dagar skall inte återbetalas annat än i de fall som anges i 34 §.

I karenstiden får inräknas bara tid under sådan studietid som avses i 4 kap. 24 §.

Vid beräkning av karenstiden skall två eller flera sjukperioder räknas som en sammanhängande sjukperiod, om den senare perioden börjar inom 20 dagar efter det att den tidigare slutade.

34 § Uppbär den studerande sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, skall han för varje sjukdag som infaller efter karenstiden enligt 33 § återbetala den del av studielånet som motsvarar sjukpenning över 25 kronor. Detsamma 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 tillämpningen av denna paragraf.

35 § Studielån som avser tid då den studerande har uppburit utbildningsbidrag, enligt bestämmelserna om dagpenning, skall inte återbetalas i den mån avdrag har skett från utbildningsbidraget.

Uppgiftsskyldighet m.m.

36 § Den återbetalningsskyldige skall lämna Centrala studiestödsnämnden de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel.

Bestämmelser om hur Centrala studiestödsnämnden skall inhämta de uppgifter från den senaste taxeringen som nämnden behöver för tillämpning av detta kapitel meddelas av regeringen.

Den som har fått årsbeloppet nedsatt är skyldig att utan anmaning omedelbart underrätta Centrala studiestödsnämnden om någon omständighet som föranlett nedsättningen inte längre föreligger.

37 § Allmän försäkringskassa skall lämna Centrala studiestödsnämnden uppgift om sådan sjukpenning eller ersättning som avses i 34 §. Allmän försäkringskassa skall i övrigt lämna Centrala studiestödsnämnden de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel enligt de bestämmelser som regeringen meddelar.

38 § Annan myndighet och försäkringsinrättning är skyldiga att på begäran lämna domstol, Riksförsäkringsverket, allmän försäkringskassa och Centrala studiestödsnämnden sådana uppgifter i fråga om viss person som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel.

Föreslagen lydelse

Överklagande m.m.

39 § Centrala studiestödsnämndens beslut i ärenden om återbetalning av studielån får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Nämndens beslut skall dock gälla omedelbart, om nämnden inte bestämmer något annat.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 kap.	
2 §[6]	
Har någon uppburit studiestöd obehörigen eller med för högt belopp och har han insett eller bort inse detta, kan vad för mycket utgått genast återkrävas.	
Avbryter någon sina studier skall första stycket tillämpas beträffande uppburet studiestöd som avser tiden efter avbrottet. Beror avbrottet på sjukdom skall studiestöd som den studerande uppburit enligt 3 kap. 15 och 16 §§, *4 kap. 28-35 §§ eller enligt 7 kap. 17 §* och de bestämmelser som anges där ej återkrävas. Detsamma gäller vid sådan ledighet som avses i 3 kap. 31 §, *4 kap. 44 § och 7 kap. 17 a §.*	Avbryter någon sina studier skall första stycket tillämpas beträffande uppburet studiestöd som avser tiden efter avbrottet. Beror avbrottet på sjukdom skall studiestöd som den studerande uppburit enligt 3 kap. 15 och 16 §§ *eller 4 kap. 24-30 §§* och de bestämmelser som anges där ej återkrävas. Detsamma gäller vid sådan ledighet som avses i 3 kap. 31 § *och 4 kap. 37 §.*
Avser återkrav enligt första eller andra stycket studiehjälp enligt 3 kap. till sådan studerande, som vid utbetalningstillfället var omyndig, åvilar betalningsskyldigheten den som då var den omyndiges förmyndare.	
På studiemedel enligt 4 kap *och på särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap.* som återkrävs enligt första eller andra stycket utgår ränta från den dag när medlen uppburits efter en räntesats som vid varje tidpunkt med två procentenheter överstiger statens utlåningsränta. På andra former av studiestöd som återkrävs enligt denna paragraf utgår ränta enligt samma räntesats från den dag som infaller en månad efter det beslut om återkrav fattats. Om det finns särskilda skäl kan den återbetalningsskyldige befrias helt eller delvis från sin skyldighet att betala räntan.	På studiemedel enlig 4 kap. som återkrävs enligt första eller andra stycket utgår ränta från den dag när medlen uppburits efter en räntesats som vid varje tidpunkt med två procentenheter överstiger statens utlåningsränta. På andra former av studiestöd som återkrävs enligt denna paragraf utgår ränta enligt samma räntesats från den dag som infaller en månad efter det beslut om återkrav fattats. Om det finns särskilda skäl kan den återbetalningsskyldige befrias helt eller delvis från sin skyldighet att betala räntan.
I samband med återkrav får också tas ut avgifter för administrativa kostnader enligt föreskrifter som regeringen meddelar.	

[6] Senaste lydelse 1993:220.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 b §[7]	
Till en studerande som tidigare har uppburit studiestöd enligt *3, 4 eller 7* kap. *utgår* nytt stöd enligt dessa kapitel endast om 1. fastställt årsbelopp, som förfallit till betalning före det kalenderår som det nya studiestödet avser, har betalats, och 2. återkrav med stöd av 2 § av studiestöd enligt *3, 4 eller 7 kap.* har reglerats av den studerande så att återkrav, som avser högst ett kalenderhalvår, kvarstår oreglerat. Om det finns synnerliga skäl får studiestöd dock beviljas utan hinder av vad som anges i första stycket.	Till en studerande som tidigare har uppburit studiestöd enligt *3 eller 4* kap. *lämnas* nytt stöd enligt dessa kapitel endast om 1. fastställt årsbelopp, som förfallit till betalning före det kalenderår som det nya studiestödet avser, har betalats, och 2. återkrav med stöd av 2 § av studiestöd enligt *3 eller 4* kap. har reglerats av den studerande så att återkrav, som avser högst ett kalenderhalvår, kvarstår oreglerat. Om det finns synnerliga skäl får studiestöd dock beviljas utan hinder av vad som anges i första stycket.
	8 § *Ett beslut i ett ärende enligt denna lag som meddelats av Centrala studiestödsnämnden och som inte kan överklagas enligt bestämmelserna i 8 kap. 39 §, får överklagas hos en särskild överklagandenämnd.* *Nämnden består av en ordförande och sju andra ledamöter. För ordföranden och de andra ledamöterna skall det finnas ersättare. Ordföranden och dennes ersättare skall vara eller ha varit ordinarie domare. Av de övriga ledamöterna skall tre vara jurister, två ha särskild insikt i studerandes förhållanden och två ha särskild sakkunskap om utbildningsväsendet. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för viss tid.* *Nämndens beslut med anledning av ett överklagande dit får inte överklagas.*

[7] Senaste lydelse 1993:220.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om studiestöd som avser tid före ikraftträdandet. De äldre bestämmelserna i 8 kap. 11 § skall fortfarande gälla beträffande sådana studielån som har beviljats enligt 4 kap. 2 § i dess äldre lydelse.

2. En studerande som före den 1 januari 1998 påbörjat utbildning och uppburit studiemedel har rätt att uppbära studiemedel för att slutföra studierna enligt de äldre bestämmelserna i 4 kap. 8 §, utan hinder av bestämmelserna i 4 kap. 7-9 §§ i dess nya lydelse. Studiemedel får dock inte uppbäras för längre tid än till och med utgången av december 1999.

3. En studerande som före den 1 januari 1998 påbörjat utbildning och uppburit studiestöd får uppbära studiemedel för att slutföra studierna enligt de äldre bestämmelserna i 4 kap. 9 § och 7 kap. 5 § andra stycket, utan hinder av 4 kap. 10 § i dess nya lydelse. Studiemedel får dock inte uppbäras för längre tid än till och med utgången av december 1999.

4. En studerande som före den 1 januari 1998 påbörjat utbildning och uppburit studiestöd har rätt att, utan hinder av 4 kap. 23 § i dess nya lydelse, uppbära studiemedel i form av studielån för att slutföra studierna, dock längst till och med utgången av december 1999.

5. En studerande som före den 1 januari 1998 påbörjat utbildning och uppburit särskilt vuxenstudiestöd enligt de upphävda bestämmelserna i 7 kap. har rätt att uppbära sådant vuxenstudiestöd under den tid som den studerande kan anses behöva för att slutföra studierna, dock längst till och med utgången av december 1999. I sådant fall skall bestämmelserna i det upphävda 7 kap. fortfarande tillämpas.

6. Den som återbetalar studiestöd som avser tid såväl före som efter ikraftträdandet kan begära att återbetalningen kalenderårsvis skall samordnas. Samordningen skall ske enligt följande. Äldre föreskrifter om nedsättning av avgift eller årsbelopp skall inte tillämpas. Det sammanlagda återbetalningsbeloppet skall inte överstiga fem procent av den återbetalningsskyldiges sammanräknade inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt den senaste taxeringen. Detta skall gälla under de första tio återbetalningsåren, dock längst till och med det år under vilket den återbetalningsskyldige fyller 35 år. Därefter skall andelen av inkomsten vara sex procent. Som taxering gäller beslutet om taxering i första instans. Det sammanlagda återbetalningsbeloppet avräknas i första hand på studiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

När det gäller sådana återbetalningsskyldiga som under det inkomstår den senaste taxeringen avser var bosatta utomlands eller var sjömän får regeringen föreskriva att samordningen i stället skall ske enligt andra bestämmelser.

7. Bestämmelsen i 9 kap. 8 § tillämpas på beslut som har meddelats efter ikraftträdandet.

2 Förslag till Lag om upphävande av lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa

Härigenom föreskrivs att lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa skall upphöra att gälla vid utgången av år 1997. En studerande som före denna tidpunkt påbörjat utbildning och uppburit särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa har rätt att uppbära sådant vuxenstudiestöd under den tid som den studerande kan anses behöva för att slutföra studierna. I sådant fall skall bestämmelserna i den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

Bilaga A

Kommittédirektiv



Översyn av studiestödssystemet

Dir.
1994:148

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 1994

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas med uppdrag att dra upp riktlinjer för en reformering av studiestödssystemet.

Kommittén skall göra en övergripande översyn av studiestödets funktion och effekter samt överväga behoven av förändringar utifrån ett helhetsperspektiv. Studiestödets betydelse när det gäller att motverka social snedrekrytering till utbildning skall särskilt uppmärksammas. Även jämställdhetsaspekter skall beaktas.

Kommittén skall framför allt

- utreda förutsättningarna för ett mer sammanhållet studiestödssystem, som innefattar stödformer inom både Utbildningsdepartementets och Arbetsmarknadsdepartementets område. Studiehjälpen, dvs. studiestödet för studerande under 20 år i gymnasieskolan och annan gymnasial utbildning, skall däremot inte behandlas,
- belysa frågan om totalbelopp och bidragsnivåer inom ramen för ett sådant sammanhållet studiestöd,
- se över lånesystemet och återbetalningsvillkoren,
- med förtur behandla frågan om uppräkning av bidragsdelen i studiemedlen med hänsyn till att studier som finansieras med studiemedel avses bli pensionsgrundande i det reformerade pensionssystemet.

Uppdraget skall vara slutfört senast den 1 april 1996.

2

Tidigare och pågående utredningsarbete

Generationsutredningen har i sitt betänkande Tillvarons trösklar (SOU 1994:77) berört det framtida studiestödet. Betänkandet är föremål för remissbehandling.

Betänkandet Ursprung och utbildning (SOU 1993:85) och delbetänkandet Social bakgrund – studiestöd och övergång till högre studier (SOU 1992:122) har lämnats av Utredningen om den sociala snedrekryteringen till högre studier.

Pensionsarbetsgruppen lämnade i sitt betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) bland annat förslag till pensionsrätt vid studier. Riktlinjer för reformeringen av pensionssystemet har därefter godkänts av riksdagen i enlighet med regeringens proposition 1993/94:250. I den fortsatta beredningen av dessa frågor medverkar den av regeringen tillkallade s.k. Genomförandegruppen.

Inom Arbetsmarknadsdepartementets område har en parlamentarisk kommitté i uppdrag att se över arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning (dir. 1993:132). Den skall bland annat behandla gränsdragningen mellan arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken.

Utbildning utvecklar

Utbildning frigör och utvecklar människors inneboende resurser. Utbildning ger kvinnor och män möjlighet att leva ett rikare och friare liv och påverka arbetsliv och samhällsliv. Den ökar förutsättningarna att ta aktiv del i kultur och föreningsliv samt självständigt och kritiskt ta ställning.

Varje samhälle som hävdar alla människors lika värde måste ägna utbildningsfrågorna stort intresse. Utbildning som samhället erbjuder kan mer än något annat vara en rättviseskapande kraft. Det förutsätter dock att utbildning på alla nivåer utformas så att den stimulerar till livslångt lärande.

3

Utbildning har också en helt avgörande betydelse för landets framtida konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt och därmed för våra möjligheter att värna om välfärdssamhället. Detta kräver att vi försäkrar oss om att satsade resurser används rationellt och effektivt.

Av tradition skiljer vi mellan reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning. Målen för dessa verksamheter överlappar emellertid delvis varandra. Gemensamt för all utbildning är att den syftar till att höja kompetensen och kunskapen hos medborgarna och därmed också utveckla och stärka individens möjligheter i både arbetslivet och samhällsgemenskapen.

Den samhällsstödda vuxenutbildningen syftar till att
- överbrygga utbildningsklyftorna och därigenom verka för ökad jämlikhet och social rättvisa,
- öka de vuxnas förmåga att förstå, kritiskt granska och medverka i kulturellt, socialt och politiskt liv och därigenom bidra till det demokratiska samhällets utveckling,
- utbilda vuxna för varierande arbetsuppgifter, medverka till arbetslivets förändring och bidra till full sysselsättning och därigenom främja utveckling och framsteg i samhället samt
- tillgodose de vuxnas individuella önskemål om vidgade studie- och utbildningsmöjligheter och att ge dem tillfälle att komplettera ungdomsutbildningen.

I takt med att ungdomsskolan successivt byggts ut har utbildningsklyftorna mellan ungdoms- och vuxengenerationerna vuxit. Nästan 2,8 miljoner människor i åldern 25–64 år har en kortare utbildning än den gymnasieutbildning som nu är en rättighet för ungdomar. Risken är stor för att stora grupper kommer att slås ut från arbetsmarknaden, om det inte finns goda möjligheter till vuxenutbildning.

Andelen i en årskull i gymnasieskolan som kort efter utbildningens slut går vidare till eftergymnasial utbildning är lägre i Sverige än i en del andra industriländer. Det är angeläget att denna andel ökar väsentligt. Dels är det fråga om att vidga rekryteringsbasen bland både yngre och vuxna genom att så många som möjligt får en gymnasieutbildning som ger möjlighet till högre studier, dels är det fråga om att förbättra rekryte-

4

ringen från alla grupper i samhället till högre utbildning. Inte minst viktigt är det att öka rekryteringen från de yrkesförberedande gymnasieutbildningarna. Redan av dessa skäl finns det anledning att ägna den sociala snedrekryteringen till utbildning särskild uppmärksamhet. Därtill kommer att den sneda rekryteringen är en social orättvisa som ger upphov till skiktningar i samhället som är helt oacceptabla. Dessutom minskar de ungdomskullar som lämnar gymnasieskolan i storlek under de närmaste åren. Också av det skälet krävs en ökad rekrytering från vuxenutbildningen.

Studiestödets roll

Det offentligas stöd till studier måste framstå som pålitligt över tiden. Det vore synnerligen olyckligt om snabba och täta förändringar i studiestödet ledde till uppskjutna eller aldrig påbörjade studier på grund av osäkerheten om systemets verkningar på sikt. Av både administrativa och utbildningspolitiska skäl är det sålunda angeläget att det råder en bred uppslutning kring studiestödets uppbyggnad.

Studiestödet är en del av utbildningspolitiken. Det är därför viktigt att eventuella förändringar i studiestödssystemet sker utifrån en bedömning av utvecklingsbehoven inom utbildningsområdet som helhet. Studiestödet skall utgöra den ekonomiska grund som gör det möjligt för de studerande att genomföra studierna så snabbt och väl som möjligt. Därigenom kan stödet bidra till ökad effektivitet i utbildningsorganisationen. Men det är också viktigt att studiestödet i övrigt får en sådan utformning att det verksamt bidrar till att de övergripande målen för utbildningspolitiken nås. Dagens splittrade studiestöd fyller inte fullt ut denna funktion. Bristen på en samlad strategi på området har motverkat ett effektivt utnyttjande av insatta resurser.

Inom universitets- och högskoleområdet har studerande i vissa utbildningar rätt till särskilt vuxenstudiestöd (svux). De som är arbetslösa kan erbjudas utbildningsbidrag och i vissa fall särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) för kortare hög-

skoleutbildningar. Även ersättningar inom socialförsäkringsområdet, t.ex. rehabiliteringsersättning eller livränta, finansierar i vissa fall högre studier. Men det är framför allt i vuxenutbildning, både på grundskole- och gymnasieskolenivå som förekomsten av olika finansieringsformer skapar problem. De delvis parallella systemen ger motstridiga signaler till människor med likartad bakgrund och jämförbara förhållanden. Följden kan bli att valen av utbildning blir ekonomiskt betingade. Det är inte säkert att de som har störst behov av utbildning och stöd får de bästa förmånerna. Härtill kommer att informationen om stöden försvåras. Administrationen blir tungrodd och onödigt kostsam.

Samordnade insatser i fråga om studiestöd bör kunna leda till en ökad måluppfyllelse och förbättrad effektivitet. En utveckling mot ett mer sammanhållet studiestödssystem är därför angelägen. Inom ramen för ett sådant stöd kan i princip alla slag av studier möjliggöras, samtidigt som stimulansåtgärder kan riktas till angelägna utbildningar eller till vissa i utbildningshänseende eftersatta grupper. När nya behov eller ändrade förutsättningar uppstår kan stimulansinslagen ändras över tiden genom politiska beslut.

Uppdraget

Ett mer sammanhållet studiestödssystem

Att det offentliga tillhandahåller olika former av studiestöd för vuxna i utbildningar på samma nivå har kritiserats under lång tid. Det är angeläget att finna en lösning på denna fråga.

Kommittén skall utreda förutsättningarna för ett mer sammanhållet studiefinansieringssystem som innefattar stödformer inom både Utbildningsdepartementets och Arbetsmarknadsdepartementets område. Kommittén skall i dessa frågor samråda med Utredningen inom Arbetsmarknadsdepartementet om arbetsmarknadspolitikens roll, omfattning, inriktning och avgränsning (dir. 1993:132). Samspelet med andra trygghetssystem och stödformer skall också beaktas. Studiehjälpen, dvs. studiestödet

6

för studerande under 20 år i gymnasieskolan och annan gymnasial utbildning skall däremot inte behandlas av kommittén.

Enligt socialförsäkringsutskottets av riksdagen godkända uttalande (bet. 1993/94:SfU25, rskr. 1993/94:438) i anledning av proposition 1993/94:156 Vissa förändringar i studiestödssystemet bör studiestödsutredningen med förtur behandla de problem som de många olika formerna av vuxenstudiestöd ger upphov till. I den nuvarande situationen söker många studerande mer än ett studiestöd samtidigt och många önskar också byta stödform under utbildningens gång. Det innebär en starkt ökad arbetsbelastning, främst för Centrala studiestödsnämnden, i form av ändringar och upprepade kontakter med berörda myndigheter, utbildningsanordnare och arbetslöshetskassor. Detta problem minskar dock delvis genom riksdagens beslut att slopa utbildningsbidrag med lånedel (prop. 1994/95:25, bet.1994/95:FiU1, rskr.1994/95:145). För den enskilde kan de olika stödsystemen förutom osäkerhet om finansieringen också innebära rättsförluster.

I utskottsutlåtandet nämns särskilt behovet av en sammanläggning av det särskilda vuxenstudiestödet (svux) och det särskilda vuxenstudiestödet för arbetslösa (svuxa). Kommittén skall med förtur se över samordningen mellan dessa stöd. En utgångspunkt bör här vara att åstadkomma förenklingar på kort sikt. Inriktningen bör vara att förslag skall läggas i sådan tid att ändrade bestämmelser kan träda i kraft den 1 juli 1995.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har i en skrivelse den 11 augusti 1994 lämnat förslag till ett samordnat studiestöd för vuxna. Skrivelsen kommer att överlämnas till kommittén.

Nivåfrågor

Nivån på studiestödet bör vara tillräcklig för att den studerande skall kunna bedriva studier på heltid under acceptabla förhållanden. De undersökningar som gjorts inom studiemedelsområdet visar att den nuvarande nivån knappast avhåller någon från att

börja studera. Från rekryteringssynpunkt är i stället den befarade höga skuldsättningen det största problemet.

En huvuduppgift för kommittén är att undersöka förutsättningarna för en ny konstruktion av studiestödet inom ramen för ett sammanhållet system. I analysen bör bl.a. följande komponenter övervägas.

Basen i systemet skulle kunna utgöras av ett schablonbelopp som är relaterat till basbeloppet. Detta schablonbelopp kan utgöra stödnivån för högskolestuderande. En ytterligare komponent kan vara ett tilläggsbelopp för vissa prioriterade studier. Tilläggsbeloppet kan vara relaterat till tidigare inkomst, t.ex. via dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen.

I fråga om bidragets storlek är stimulanseffekten samt bidragets funktion att hålla nere skuldsättningen av avgörande betydelse för alla studerande. Studiestödet bör emellertid också bidra till social rättvisa. Det finns därför anledning att pröva om stödet kan utformas så att det bättre fyller sin funktion att underlätta för lågutbildade och dem som har en påtaglig försörjningsbörda att bedriva studier. Det är här önskvärt att studier på grundskolenivå prioriteras särskilt. Det finns också anledning att pröva om studier i vissa kärnämnen på gymnasial nivå bör subventioneras i högre utsträckning än andra studier på gymnasial nivå eller studier på högskolenivå. Även för andra utbildningar kan det finnas behov av särskilda subventioner, t.ex. för högskoleutbildningar som har krav på ett antal års yrkesverksamhet för antagning.

I det fall kommittén stannar för att en samordning inte bör genomföras fullt ut, skall kommittén ändå pröva frågan om totalnivåer och bidragsnivåer inom respektive område. Avgränsningen av målgrupperna skall klargöras.

Pensionsrätt för studier

I proposition 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet föreslog regeringen att pensionsrätt i framtiden skall tillgodoräknas för studier som omfattas av studiemedels-

8

systemet. Vilken teknisk modell som skulle användas för tillgodoräknande av pensionsrätt skulle emellertid övervägas under den fortsatta beredningen. Vidare föreslogs att reglerna om intjänande av pensionsrätt vid studier skulle få verkan fr.o.m. år 1995. Riksdagen biträdde regeringens förslag (bet. 199394;SfU24, rskr. 1993/94:439). Riksdagen anförde vidare i sitt beslut att den i propositionen föreslagna nivån vad gäller pensionsrätt för studier var väl avvägd.

Utgångspunkten skall vara att studier som finansieras med studiemedel görs pensionsgrundande genom att bidragsdelen i likhet med andra pensionsgrundande sociala ersättningar skall skattläggas. Det innebär att bidraget bör räknas upp med ett belopp som motsvarar skatteavdraget.

Kommittén skall föreslå en procentsats för uppräkningen av bidraget. Därvid skall kommittén överväga om fribelopps- och avtrappningsreglerna i studiemedelssystemet bör ändras för att mildra marginaleffekterna vid en skattläggning. Hänsyn skall också tas till grundavdragets påverkan. Utgångspunkten skall vara att statens kostnader för höjningen av studiebidraget för studerandekollektivet som helhet skall motsvaras av ökade skatteintäkter och att inkomstförhållandena påverkas så lite som möjligt i förhållande till nuvarande situation med obeskattade bidrag.

För år 1995 och eventuellt ytterligare tid innan studiebidraget blir beskattat skall pensionsrätten tillgodoräknas på basis av ett s.k. pensionsgrundande belopp, som beräknas utifrån det till den studerande utbetalade obeskattade studiebidraget uppräknat med en schablon. Kommittén skall beräkna ett sådant pensionsgrundande belopp.

I den fortsatta beredningen av pensionssystemet ingår frågan om finansieringen av reformen, som avses ske delvis i form av en allmän egenavgift. Kommittén skall i sina överväganden beakta de ställningstaganden som görs i det avseendet. Vidare skall kommittén beakta att den pensionsrätt som ett förmånssystem ger upphov till också påverkar kostnaderna för förmånssystemet.

9

Frågorna som rör pensionsrätt vid studier skall behandlas med förtur av kommittén.

Inkomstprövningen

Normalt får en heltidsstuderande som utnyttjar studiemedel ha en bruttoinkomst på cirka 53 000 kronor innan reducering av stödet börjar. När inkomsten uppgår till omkring 170 000 kronor upphör rätten till stöd. I diskussionen om inkomstprövningen har främst två aspekter berörts. Å ena sidan anses reglerna hindra den enskilde från att genom egna arbetsinsatser minska sin framtida skuldbörda eller bättra på sin egen ekonomi i största allmänhet. Å andra sidan förutsätts att studier på heltid kräver en heltidsinsats. Ett generöst fribelopp kan leda till att den studerande förvärvsarbetar i större utsträckning, vilket kan leda till att studietiden förlängs. Kommittén bör pröva om en skärpning eller en liberalisering av inkomstprövningsreglerna bör aktualiseras, dels med utgångspunkt i motiven för nuvarande regler, dels mot bakgrund av att studiebidraget i studiemedlen avses bli beskattat. Om kommittén förordar en samordning av studiemedel och vuxenstudiestöd måste frågan givetvis analyseras också från dessa förutsättningar.

De reduceringar i stödet som inkomstprövningen medför bör påverka den statliga subventionen. Kommittén skall pröva om reduceringarna bör ske proportionellt mellan bidrag och lån eller i första hand mot bidragsdelen.

Längsta tid för rätt till studiestöd

Den längsta tid för vilken studiestöd kan beviljas är tre år för studier på grundskole- och gymnasieskolenivå. Studiemedel för studier på högskolenivå kan beviljas för högst sex år. Stöd under ytterligare terminer kan ges om det finns särskilda skäl. Den som uppbär studiemedel för studier på både grundskole/-gymnasieskolenivå och högskolenivå kan alltså få studiemedel

10

under nio år, utan att någon prövning av särskilda skäl behöver göras. Det är inte uteslutet att reglerna kan bidra till att risken för orimliga studieskulder ökar. För att minska risken kan tiden under vilken studiestöd normalt beviljas behöva begränsas. Vid prövningen av denna fråga skall kommittén utgå från att studerande på grundskolenivå bör ha rätt till studiestöd så länge studier på denna nivå bedöms meningsfulla.

Deltidsstudier och studier på distans

Det är ett jämförelsevis litet antal personer som söker studiestöd för deltidstudier. Flertalet deltidsstuderande förvärvsarbetar och bedriver studierna på fritiden. Kommittén skall utvärdera effekterna av deltidsstudiestödet och överväga om det finns behov av förändringar. Även det ökande utbudet av distansundervisning på alla nivåer är av intresse. Studiefinansieringssystemet bör ha en rekryteringsfrämjande verkan också i fråga om distansutbildning. I sammanhanget skall dock även avgränsnings- och kontrollfrågor prövas.

Åldersgränser

Den övre åldersgränsen för rätt till studiemedel är 45 år och för rätt till svux och svuxa 50 år. Om det finns särskilda skäl kan dock stöd beviljas till den som är äldre än 45 respektive 50 år. I arbetsmarknadsutbildningen finns ingen formell övre gräns. En fråga i sammanhanget är om åldergränsen skall höjas och i så fall om utvidgningen skall gälla generellt eller för enbart vissa angelägna studier. Därvid bör också de ökade riskerna för utebliven återbetalning om de studerande skuldsätter sig vid högre åldrar än för närvarande vägas in. Även de nedre åldersgränserna varierar betydligt mellan olika former av studiestöd.

Kommittén skall se över åldersgränserna i de olika stödsystemen och överväga om de är ändamålsenliga och lämna förslag till sådana ändringar som översynen föranleder.

11

Studieresultatprövningen

Den som antas första gången till en högskoleutbildning får normalt studiemedel för hela det kommande året. Därefter görs en prövning av uppnådda studieresultat innan fortsatta studiemedel beviljas. För många högskoleutbildningar anses studieresultaten tillräckliga om 30 poäng av 40 har klarats av under det gångna året. Kravet på 30 poäng har säkerligen bidragit till en snabbare genomströmning i högskolan, men kan också ha fått till effekt att en del studerande nöjt sig med att nå detta lägre poängantal.

Kommittén skall utreda samspelet i detta hänseende mellan studiestödsbeviljningen och utbildningsverksamheten samt pröva om, och i så fall i vilken utsträckning, kraven på studieresultat bör skärpas. Den lösning i denna fråga som redovisats i proposition 1993/94:156 Vissa förändringar i studiestödssystemet kan här utgöra ett alternativ.

Studiestödstid

Studiestöd lämnas för sådan del av läsår under vilken den studerande bedriver studier. När det gäller studiemedel beaktas endast hela, sammanhängande perioder om 15 dagar för heltidsstuderande och 30 dagar för deltidsstuderande under ett kalenderhalvår. Vuxenstudiestöd lämnas för varje kalenderdag under studietiden. Utbildningsbidrag betalas ut för varje vardag som studier bedrivs.

Begreppet läsår förekommer inte längre i högskoleförordningen (1993:100). Studieomfattningen anges i stället enligt ett poängsystem, där varje poäng motsvarar heltidsstudier under en vecka. För andra eftergymnasiala utbildningar och för utbildningar på gymnasial nivå (utom komvux) är undervisningen normalt läsårsindelad.

Kommittén skall se över studiestödsbestämmelserna i dessa avseenden. En fråga i sammanhanget är beräkning av studie-

12

stöd för studerande som deltar i kurser vid det s.k. sommaruniversitetet.

Skuldsättningen och återbetalningsvillkoren

Studielånen är allmänt sett förmånliga för de studerande jämfört med vanliga banklån främst på grund av den lägre räntenivån, den normalt längre avbetalningstiden och de inbyggda trygghetsreglerna. Ett problem som accentuerats under senare år är den ökande skuldsättningen bland det stora flertalet studerande, bl.a. genom den ökning av räntekostnaderna som inträffade i och med omläggningen av skattesystemet. Vid höga studieskulder täcker normalt inte inbetalningarna den under året upplupna räntan, vilket innebär att skulden växer. Staten riskerar att åsamkas stora kostnader för skuldavskrivning i framtiden, samtidigt som studiemedlens rekryteringseffekt riskerar att försvagas, särskilt bland inkomstsvaga grupper där motviljan mot skuldsättning är störst.

Om kommittén kommer att föreslå ändrade regler för tilldelning av studiestöd får dessa givetvis betydelse för skuldsättningen och därmed den enskildes och samhällets kostnader för studielånen. Kommittén skall därutöver utreda vilka förändringar i lånesystemet som bör införas för att de nuvarande problemen skall undanröjas helt eller delvis.

Det är angeläget att lånevillkoren och den enskildes ansvar för upptagna lån blir tydliga. Utgångspunkten bör vara att lån alltid skall återbetalas. En höjd årlig avgift kan vara ett alternativ att överväga, liksom en differentierad återbetalningsskyldighet i ett par steg beroende på låntagarens inkomst. Kommittén bör även kunna aktualisera andra alternativ som kan innebära snabbare återbetalning, t.ex. återbetalning i form av annuiteter. I syfte att minska risken för ökade kostnader för staten i framtiden bör även behovet av en höjd åldersgräns för rätt till avskrivning av studieskuld prövas.

Återbetalningssystemet bör i princip bära sina egna kostnader. Subventionerna i systemet bör vara tydliga och målinrik-

tade. Räntan skall i princip spegla den fulla kostnaden för statens upplåning. Metoden i det nuvarande systemet att årsräntan baseras på statens genomsnittliga upplåningsränta under föregående treårsperiod bör omprövas. I nuläget redovisas i statsbudgeten Centrala studiestödsnämndens ränteutgifter för utestående lån inklusive låntagarna påförda, kapitaliserade räntor som en subvention. Denna fråga bör ses över.

Kommittén skall lämna förslag till principer för upplåning och räntesättning. Kommittén skall även utforma en modell för redovisning av statens verkliga lånekostnader. Behandlingen av frågan hänger också samman med utvecklingen av systemet med s.k. bruttobudgetering av statens utgifter.

Andra frågor

Kommittén skall analysera förhållandet mellan studiestödet och olika former av *stöd till funktionshindrade*. En prövning bör ske om olika funktionshinder medför särskilda behov för att kunna påbörja och fullfölja studier. Kommittén bör överväga om dessa behov skall tillgodoses inom ramen för studiestödssystemet eller inom andra system. I dessa frågor bör kommittén samråda med Sjuk- och arbetsskadeförsäkringen (S 1993:07).

Studiestödets betydelse ur ett *jämställdhetsperspektiv* skall belysas. Regeringen har den 10 november 1994 utfärdat direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Som framhållits i det föregående finns det stora behov av återkommande utbildning hos arbetskraften i fråga om både yrkeskunnande och en förstärkt grundutbildning. Samtidigt finns tecken på stora svårigheter när det gäller rekryteringen, främst bland korttidsutbildade. Kommittén skall överväga behovet av *särskilda rekryteringsinsatser* i syfte att stimulera ungdomar och vuxna till utbildning och i så fall föreslå hur en sådan verksamhet bör organiseras och hur den bör samordnas med andra liknande insatser, t.ex. sådana som initieras av kommuner och utbildningsanordnare. I dessa överväganden skall också ingå att

14

se över de stödformer som finns idag för studier av mindre omfattning.

Enligt nuvarande bestämmelser får beslut av Centrala studiestödsnämnden (CSN) i ärenden som rör tilldelning av studiestöd inte överklagas. Däremot kan den studerande begära att beslutet omprövas. Det innebär i praktiken att ett beslut som fattats på regional nivå kan omprövas av myndigheten centralt. CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Kommittén skall utreda om den nuvarande ordningen med enbart rätt till vidgad omprövning i tilldelningsärenden fungerar tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Om kommittén finner att ärendena bör kunna överklagas skall kommittén överväga om en särskild, från CSN fristående överklagandenämnd behöver inrättas, eller om även sådana ärenden skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Kommittén är oförhindrad att behandla även *andra frågor* och förhållanden som bedöms vara av betydelse för studiestödets utformning.

Samråd

Kommittén bör till sig knyta en referensgrupp med företrädare för studerandegrupper, arbetsmarknadens parter, berörda myndigheter och utbildningsanordnare. Kommittén skall också samverka med Genomförandegruppen och andra kommittéer i frågor som kan beröra uppdraget.

Ramar för kommitténs arbete

Uppdraget skall vara avslutat senast den 1 april 1996.

Kommittén skall beakta regeringens direktiv (dir. 1994:23) till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden. Kommittén skall även i tillämpliga delar följa regeringens direktiv (dir. 1988:43) till kommittéer och särskilda

15

utredare angående beaktande av EU-aspekter i utredningsverksamheten samt (dir. 1992:50) om regionalpolitiska konsekvenser.

Förslagen får inte leda till kostnadsökningar för staten eller kommunerna. Eventuella förslag som medför ökade utgifter skall finansieras genom omprioriteringar inom berörda områden. Kommittén får dock inte i sina förslag till finansiering omfördela medel anvisade av konjunkturskäl till ordinarie verksamhet inom området.

Kommittén skall före den 15 februari 1995 komma in med en budgetplan över beräknade kostnader för utredningen.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till kommittén för översyn av studiestödssystemet (U 1994:13)

Dir. 1995:157

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 1995

Sammanfattning av uppdraget

Kommittén för översyn av studiestödssystemet skall senast den 29 februari 1996 redovisa på vilket sätt en förändrad gränsdragning mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning fordrar anpassningar i studiefinansieringen.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 december 1994 (dir. 1994:148) tillkallade chefen för Utbildningsdepartementet en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att dra upp riktlinjer för en reformering av studiestödssystemet. Uppdraget skall enligt direktiven vara avslutat senast den 1 april 1996.

Regeringen har därefter avlämnat propositionen En politik för arbete, trygghet och utveckling (prop. 1995/96:25). I propositionen lyfter regeringen fram behovet av en klarare gränsdragning mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning bl.a. mot bakgrund av arbetsmarknadsläget.

2

Utgångspunkten för kommitténs tilläggsuppdrag skall vara att arbetsmarknadsutbildning i första hand skall ses som en omställningsutbildning och renodlas som yrkesutbildning medan grundläggande utbildning, inklusive gymnasienivån, i allt väsentligt skall ges i det reguljära utbildningssystemet. Om skiljelinjen mellan reguljär utbildning och omställningsutbildning ändras kan anpassningar i studiefinansieringen behöva göras.

Kommittén skall
- överväga om studiefinansieringen skall kopplas till individens situation (t.ex. arbetslöshet, ålder, tidigare utbildningsnivå) eller till utbildningens karaktär (t.ex. nivå, inriktning),
- utreda på vilket sätt studiefinansieringen påverkas om gränsdragningen mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning förändras på det sätt som angetts,
- redovisa de åtgärder i fråga om studiefinansieringen som i så fall kan behövas samt
- lämna beräkningsunderlag för åtgärderna.

Kommittén skall redovisa sitt underlag i berörda delar till regeringen senast den 29 februari 1996.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Studiestödskommittén (U 1994:13)

Dir. 1996:19

Beslut vid regeringssammanträde den 7 mars 1996

Sammanfattning av uppdraget

Studiestödskommittén skall beakta rapporten om de ensamstående föräldrarna och bostadsbidragsutredningen i övervägandena om hur studier skall kunna underlättas för dem med stor försörjningsbörda och hög boendekostnad.

Bakgrund

En interdepartemental arbetsgrupp har haft Socialdepartementets uppdrag att allsidigt belysa konsekvenserna av förändringar i transfereringssystemen för ensamstående föräldrars situation. Arbetsgruppen har slutfört uppdraget och har överlämnat sin rapport till Socialdepartementet.

Bostadsbidragsutredningen, som överlämnade sitt betänkande SOU 1995:133 till Socialdepartementet i december 1995, har föreslagit att bostadsbidraget slopas för ungdomar under 29 år som inte har barn. Samtidigt konstaterar utredningen att en samlad bedömning av studenternas ekonomiska situation och bostadskostnadernas betydelse bör göras inom ramen för översynen av studiestödssystemet. Möjligheten att medel från denna besparing i bostadsbidragssystemet skulle kunna användas för åtgärder i studiestödssystemet aktualiserades.

Regeringen beslutade den 22 december 1994 om kommittédirektiv (dir. 1994:148) för en översyn av studiestödssystemet. Kommittén, vars uppgift är att se över hela det studiesociala systemet, skall bl.a. beakta samspelet med andra trygghetssystem och stödformer. I direktiven framhålls att studiestödet också skall bidra till social rättvisa och det skall prövas om stödet kan utformas så att det bättre fyller sin funktion att underlätta för lågutbildade och dem som har en påtaglig försörjningsbörda att bedriva studier. Vidare skall studiestödets betydelse ur ett jämställdhetsperspektiv belysas.

Uppdraget

Regeringen beslutar att överlämna rapporten om de ensamstående föräldrarna och bostadsbidragsutredningen till studiestödskommittén för beaktande vid övervägandena om hur studier också för dem med stor försörjningsbörda och hög boendekostnad skall kunna underlättas.

(Utbildningsdepartementet)

Bilaga B

Nuvarande lydelse av 4, 7 och 8 kap. studiestödslagen (1973:349) samt lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa

4 kap. Studiemedel

Allmänna bestämmelser

1 § Studiemedel utgår till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som regeringen bestämmer.[1]

2 § Studiemedel utgår även till studerande vid de läroanstalter och utbildningslinjer som omfattas av förordnande enligt 3 kap. 1 §. Studiemedel vid sådan läroanstalt eller utbildningslinje utgår dock tidigast från och med det andra kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år.[2]

3 § Studiemedel får inte beviljas för den tid för vilken studiehjälp enligt 3 kap. eller särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. redan har beviljats.

Om en studerande beviljas studiehjälp eller särskilt vuxenstudiestöd för en tid för vilken den studerande redan har beviljats studiemedel, får den studerande inte uppbära studiemedlen för denna tid.

Studiemedel får inte heller beviljas eller uppbäras för den tid för vilken utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning eller utbildningsbidrag för doktorander lämnas, om inte något annat följer av bestämmelser som regeringen meddelar.

Studiemedel lämnas inte för den tid under vilken den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer.[3]

4 § Studiemedel utgår till svensk studerande samt till sådan annan studerande som är bosatt i riket.

[1] Senaste lydelse 1993:220.

[2] Senaste lydelse 1993:303.

[3] Senaste lydelse 1995:480.

Studerande som ej är svensk medborgare har dock rätt till studiemedel endast om han bosatt sig i riket huvudsakligen i annat syfte än att här vinna utbildning.

5 § Studerande har rätt till studiemedel såväl vid heltidsstudier som deltidsstudier. Till deltidsstuderande utgår dock studiemedel endast om han bedriver studierna på minst halvtid.

Närmare föreskrifter om omfattningen av de studier som kan ge rätt till studiemedel meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.[4]

6 § Till studerande, som avses i 1 § och som ej tidigare varit inskriven vid läroanstalt eller utbildning som omfattas av förordnande enligt1 §, utgår studiemedel utan föregående prövning av hans lämplighet för studierna.

Till annan studerande som avses i 1 § utgår studiemedel endast om det med hänsyn till de resultat som han har uppnått måste anses sannolikt, att han kommer att slutföra studierna inom normal tid. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till förhållanden av personlig natur som kan antas ha inverkat på studieresultaten.

Har studiemedel vid ett och samma tillfälle beviljats för längre tid än ett år, skall beslutet omprövas, om det vid en sådan bedömning som avses i andra stycket därefter har blivit sannolikt att den studerande inte kommer att slutföra studierna inom normal tid.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av andra och tredje styckena meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.[5]

7 § Till studerande, som avses i 2 § och som ej tidigare varit inskriven vid läroanstalt eller utbildning som omfattas av förordnande enligt 1 § eller 3 kap. 1 §, utgår studiemedel utan föregående prövning av hans lämplighet för studierna.

Inom ramen för sådan utbildning vid gymnasieskolan som omfattas av förordnande enligt 3 kap. 1 § utgår studiemedel alltid utan prövning som avses i första stycket.

Till annan studerande som avses i 2 § utgår studiemedel endast om han bedrivit sina tidigare studier i normal takt. Vid denna bedömning skall skälig hänsyn tagas till förhållanden av personlig natur som kan

[4] Senaste lydelse 1987:303.

[5] Senaste lydelse 1993:220.

antagas ha inverkat på studieresultaten.

Har studiemedel vid ett och samma tillfälle beviljats för längre tid än ett år, skall beslutet omprövas, om det vid en sådan bedömning som avses i tredje stycket därefter har blivit sannolikt att den studerande inte bedriver sina studier i normal takt.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av tredje och fjärde styckena meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.[6]

7 a § har upphävts genom lag (1984:122).

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 tre år, utgår studiemedel för ytterligare sådana studier endast om det finns särskilda skäl.[7]

9 § Studiemedel får utgå för kalenderhalvår som infaller senast under det år då den studerande fyller 45 år. Studiemedel får även utgå för senare kalenderhalvår, om särskilda skäl föreligger.

10 § Studiemedel utgår för sådan del av läsår under vilken den studerande bedriver studier.

Studiemedel utgår även för tid under vilken den studerande är sjuk enligt vad som anges i 28--36 §§.

Vid tillämpning av första stycket och bestämmelse som avses i andra stycket beaktas endast hela, sammanhängande tidsperioder under ett kalenderhalvår, om 15 dagar för heltidsstuderande och 30 dagar för deltidsstuderande.

Vid tillämpning av bestämmelse i detta kapitel skall läsår anses omfatta det antal dagar som bestämmes av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Detta antal dagar skall därvid anses infalla under det eller de kalenderhalvår som bestämmes av regeringen eller myndighet som regeringen utser.

[6] Senaste lydelse 1993:220.

[7] Senaste lydelse 1988:877.

11 § Studiemedel beviljas efter ansökan.

Ansökan om studiemedel inges inom den tid och i den ordning som Centrala studiestödsnämnden bestämmer. Om särskilda skäl föreligger, får ansökan prövas även om den inkommit för sent.[8]

Beräkning av studiemedel

12 § har upphävts genom lag (1975:359).

13 § Studiemedel utgår med 9,75 procent av basbeloppet för varje hel, sammanhängande tidsperiod för vilken den studerande har rätt till studiemedel. Tidsperioden skall omfatta för heltidsstuderande 15 och för deltidsstuderande 30 dagar.

Vad som sägs i första stycket gäller endast om inte något annat följer av 16, 19, 22 eller 25 §.[9]

14 § När studerande i kommunal och statlig vuxenutbildning bedriver studier på mer än halvtid men mindre än heltid får studiemedlens storlek bestämmas i förhållande till studiernas omfattning.

Föreskrifter om tillämpningen av första stycket meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.[10]

15 § har upphävts genom lag (1975:359).

16 § För en heltidsstuderande minskas det belopp som utgår enligt 13 § första stycket 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

[8] Senaste lydelse 1991:924.

[9] Senaste lydelse 1993:220.

[10] Senaste lydelse 1995:994.

Antal hela, sammanhängande tidsperioder om 15 dagar för vilka studiemedel skall utgå under kalenderhalvåret		Del av basbeloppet januari-juni	juli -december
högst	2	155 procent	155 procent
	3	145 procent	145 procent
	4	125 procent	125 procent
	5	110 procent	110 procent
	6	100 procent	100 procent
	7	85 procent	95 procent
	8	75 procent	85 procent
	9	65 procent	85 procent
lägst	10	55 procent	70 procent

[11]

17 § har upphävts genom lag (1988:877).

18 § har upphävts genom lag (1975:359).

19 § 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

Antal hela, sammanhängande tidsperioder om 30 dagar för vilka studiemedel skall utgå under kalenderhalvåret		Del av basbeloppet
	1	180 procent
	2	170 procent
	3	160 procent
	4	150 procent
lägst	5	140 procent

[12]

[11] Senaste lydelse 1990:704.

[12] Senaste lydelse 1990:704.

20 § har upphävts genom lag (1975:359).

21 § Som den studerandes inkomst under kalenderhalvåret enligt 16 och 19 §§ räknas vad som på det halvåret kan beräknas belöpa av det belopp som kan förutses bli den studerandes sammanräknade inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital vid taxeringen för kalenderåret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av första stycket.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får för utomlands bosatta och sjömän föreskriva andra regler för inkomstberäkningen.[13]

22 § Regeringen kan förordna att den studerandes inkomst skall beaktas i annan utsträckning än som följer av 16 och 19 §§.

Bekostas studerandes uppehälle helt eller till väsentlig del av staten eller kommun kan de studiemedel som tillkommer honom enligt detta kapitel minskas enligt grunder som regeringen fastställer.

Utgår till studerande förmåner i form av fria skolmåltider eller fria läromedel kan de studiemedel som tillkommer honom enligt detta kapitel minskas enligt grunder som regeringen fastställer.[14]

23 § Vid beräkning enligt 13, 16 och 19 §§ av studiemedel tillämpas det bas belopp som gäller vid ingången av den tidsperiod för vilken studiemedlen är avsedda.[15]

24 § Studiebidraget utgör 2,71 procent av basbeloppet för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar för heltidsstuderande och om 30 dagar för deltidsstuderande. Är den studerande för denna tidsperiod enligt 10, 13, 16, 19 och 21-23 §§ inte berättigad till fullt studiemedel skall av minskningen så stor andel falla på studiebidraget som detta bidrag utgör av fullt studiemedel.

Utgående studiemedel utgör i första hand studiebidrag. Återstoden utgör studielån.[16]

25 § En studerande, som till följd av bestämmelserna i 16, 19 och 21 §§ eller bestämmelse som avses i 22 § inte är berättigad till studieme-

[13] Senaste lydelse 1990:1356.

[14] Senaste lydelse 1982:266.

[15] Senaste lydelse 1988:877.

[16] Senaste lydelse 1993:220.

del, kan dock få extra studiemedel i form av studielån, om det finns särskilda skäl.

Om det finns särskilda skäl, får extra studiemedel i form av studielån utgå utöver de studiemedelsbelopp som följer av 10, 13, 16, 19 och 21 §§ eller bestämmelse som avses i 22 §.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av första och andra styckena meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.[17]

26 § har upphävts genom lag (1980:282).

27 § har upphävts genom lag (1995:480).

Studiemedel under sjukdom

28 § I 29--35 §§ ges bestämmelser om studiemedel för tid under vilken den studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier.

I nämnda paragrafer förstås med

sjukperiod: tid under vilken den studerande på grund av sjukdom oavbrutet varit oförmögen att bedriva sina studier,

studietid: den del av ett kalenderhalvår under vilket den studerande bedriver studier och den del av kalenderhalvåret under vilket han skulle ha bedrivit studier om han ej blivit sjuk.

29 § Studiemedel utgår för sjukperiod som infaller under tid för vilken den studerande har beviljats studiemedel.

För det första kalenderhalvår under vilket en studerande bedriver studier som berättigar till studiemedel enligt detta kapitel utgår studiemedel endast för sjukperiod som infaller efter det den studerande har påbörjat studierna.

30 § har upphävts genom lag (1984:313).

31 § För sjukperiod som infaller efter studietidens början utgår studiemedel endast om den studerande ingett ansökan om sådana medel dessförinnan. Om synnerliga skäl föreligger kan studerande beviljas studiemedel även för sådan sjukperiod.

[17] Senaste lydelse 1988:877.

32 § Studerande har rätt till studiemedel endast för sådan sjukperiod eller del därav som godkänts av den allmänna försäkringskassa, hos vilken den studerande är inskriven.

33 § Blir studerande på grund av sjukdom helt oförmögen att bedriva sina studier skall han anmäla detta till den allmänna försäkringskassan, om han beviljats studiemedel för kalenderhalvåret eller om han ansökt eller avser att ansöka därom. Anmälan skall ske enligt de närmare bestämmelser som meddelas av riksförsäkringsverket.

34 § Finner den allmänna försäkringskassan att studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier, skall kassan godkänna sjukperioden, om ej annat följer av andra--fjärde styckena.

Godkännande enligt första stycket får avse endast tid som infaller efter det anmälan skett enligt 33 §. Om hinder mött mot anmälan eller annat särskilt skäl föreligger, får godkännande avse även tid före sådan anmälan.

Den allmänna försäkringskassan får vägra att godkänna sjukperiod eller del därav, om den studerande

1. underlåter att, på begäran av kassan, genom intyg av läkare styrka sjukdomen och det därav föranledda hindret för studierna,
2. under sjukperiod reser till utlandet utan medgivande av kassan,
3. ådragit sig sjukdomen vid uppsåtligt brott som han har dömts för genom dom som har vunnit laga kraft,
4. vägrar att genomgå undersökning av läkare eller underlåter att följa läkares föreskrift,
5. uppsåtligen eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om studiemedel för sjukperiod.

Den allmänna försäkringskassan får även, om omständigheterna motiverar det, vägra att godkänna sjukperiod eller del därav, om den studerande

1. vägrar att ta emot besök av en person, som fått i uppdrag av försäkringskassan att utreda studieförmågan eller behovet av rehabiliteringsåtgärd,
2. underlåter att meddela försäkringskassan sin vistelseadress när han under sjukperiod vistas annat än tillfälligt på annan adress än den som angetts till kassan.[18]

[18] Senaste lydelse 1991:1055.

35 § Har studerande som beviljats studiemedel på grund av sjukdom varit helt oförmögen att bedriva studier under 90 dagar i följd eller föreligger annat särskilt skäl, skall den allmänna försäkringskassan, enligt de närmare bestämmelser som riksförsäkringsverket meddelar, undersöka om skäl föreligger att vidtaga åtgärd som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller på annat sätt helt eller delvis återställa studieförmågan.

Finner den allmänna försäkringskassan att åtgärd som avses i första stycket behövs, skall den underrätta den studerande härom och tillse att åtgärden vidtages. Vägrar den studerande att underkasta sig åtgärden, kan kassan besluta att ej godkänna den del av sjukperioden som infaller sedan den studerande fått underrättelse om kassans beslut. I underrättelsen skall intagas erinran om att sådant beslut kan meddelas.

Studiemedel för studier utom riket

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

Studiemedel kan även lämnas för en sjukperiod som avses i 28 § enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen.[19]

Särskilda bestämmelser

37 § Allmän försäkringskassa skall lämna Centrala studiestödsnämnden uppgift om sådan sjukperiod enligt 28 § som godkänts av kassan.[20]

38 § har upphävts genom lag (1980:282).

39 § har upphävts genom lag (1980:282).

40 § har upphävts genom lag (1988:877).

41 § Studiemedel enligt detta kapitel avrundas till närmast lägre hela krontal.[21]

[19] Senaste lydelse 1995:480.

[20] Senaste lydelse 1992:400.

[21] Senaste lydelse 1988:877.

42 § För den som under ett kalenderhalvår inte är berättigad till mer än fem procent av basbeloppet i studiebidrag och studielån bortfaller rätten till sådant studiestöd.[22]

43 § Den studerandes rätt till studiemedel är förverkad om han inte begärt att få medlen utbetalade före utgången av det kalenderhalvår för vilket de har beviljats eller om den studerande avlider innan medlen har betalats ut.

Om en begäran om utbetalning av studiemedel kommer in efter utgången av det kalenderhalvår för vilket medlen har beviljats, får medlen dock betalas ut om det finns särskilda skäl.

44 § Studerande har rätt att behålla studiemedel vid ledighet för tillfällig vård av barn och vid ledighet för närståendevård enligt de närmare föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.[23]

[22] Senaste lydelse 1988:877.

[23] Senaste lydelse 1988:1469.

7 kap. Särskilt vuxenstudiestöd

Allmänna bestämmelser

1 § Särskilt vuxenstudiestöd kan lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som regeringen bestämmer. Regeringen får meddela föreskrifter om rätt till särskilt vuxenstudiestöd för studerande vid sådana lärarutbildningar till vilka det finns ett behov av att förbättra rekryteringen. I sådana föreskrifter får göras undantag från bestämmelserna i 3--5 a, 7, 8, 8 a och 14 §§. Regeringen får vidare meddela föreskrifter om rätt till särskilt vuxenstudiestöd för vissa studerande vid vissa naturvetenskapliga och tekniska utbildningar. I sådana föreskrifter får göras avvikelser från bestämmelserna i 3, 5, 7, 8 och 14 §§ samt, såvitt avser studiemedel för behörighetsgivande förutbildning, i 4 kap. 9 §. I föreskrifterna får också ges rätt till avskrivning av studielån enligt 4 kap. i andra fall än som anges i 8 kap. 9--12 §§.

I 20 § finns bestämmelser om verkan av att en studerande har uppburit studiemedel för den tid för vilken särskilt vuxenstudiestöd lämnas.

Särskilt vuxenstudiestöd får inte beviljas eller uppbäras för den tid för vilken utbildningsbidrag under arbetsmarknadsutbildning eller utbildningsbidrag för doktorander lämnas, om inte något annat följer av bestämmelser som regeringen meddelar.[24]

2 § Särskilt vuxenstudiestöd kan utgå till studerande som är bosatt i riket.

Studerande som ej är svensk medborgare kan dock få särskilt vuxenstudiestöd endast om han har bosatt sig i riket huvudsakligen i annat syfte än att här vinna utbildning.

3 § Särskilt vuxenstudiestöd kan utgå till en studerande som har förvärvsarbetat under minst fyra kalenderår före det kalenderår för vilket vuxenstudiestödet skall utgå. Med förvärvsarbete får jämställas vissa andra verksamheter. Närmare bestämmelser om vilken omfattning förvärvsarbetet skall ha haft under ett kalenderår för att få medräknas samt om vilka andra verksamheter som får jämställas med förvärvsarbete, meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser.

[24] Senaste lydelse 1995:480.

4 § Särskilt vuxenstudiestöd lämnas inte till en studerande som uppenbart inte är i ekonomiskt behov av stödet.[25]

5 § Särskilt vuxenstudiestöd kan utgå såväl vid heltidsstudier om minst 15 dagar under ett kalenderhalvår som vid deltidsstudier om minst 30 dagar under ett kalenderhalvår. Till deltidsstuderande kan dock särskilt vuxenstudiestöd utgå endast om han bedriver studierna på minst halvtid. Vid bedömande av om den studerande har rätt till särskilt vuxenstudiestöd för heltidsstudier får, förutom till studier som avses i 1 §, även hänsyn tas till studier inom svenskundervisning för invandrare.

Särskilt vuxenstudiestöd får utgå för kalenderhalvår som infaller senast under det år då den studerande fyller 50 år. Särskilt vuxenstudiestöd får även utgå för senare kalenderhalvår, om särskilda skäl föreligger.

I fråga om särskilt vuxenstudiestöd tillämpas 4 kap. 6--8 §§ på motsvarande sätt.

Närmare föreskrifter om omfattningen av de studier som kan ge rätt till särskilt vuxenstudiestöd meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.[26]

5 a § Särskilt vuxenstudiestöd utgår för varje kalenderdag under sådan del av läsår under vilket den studerande bedriver studier.

Särskilt vuxenstudiestöd utgår enligt bestämmelserna i 17 § även för tid under vilken den studerande är sjuk.

Särskilt vuxenstudiestöd utgår dessutom vid uppehåll i studierna för julferie enligt de närmare bestämmelser som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Under sådan julferie utgår det särskilda vuxenstudiestödet med samma belopp för kalenderdag som under studietiden.

6 § Särskilt vuxenstudiestöd beviljas efter ansökan. Ansökan ges in inom den tid och i den ordning som bestämmes av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Om särskilda skäl föreligger, får ansökan prövas även om den kommit in för sent.

Särskilt vuxenstudiestöd får beviljas för högst två kalenderhalvår i sänder.

[25] Senaste lydelse 1995:480.

[26] Senaste lydelse 1992:400.

Vuxenstudiebidrag och studielån

7 § Till en studerande som uppfyller villkoren för ersättning från en arbetslöshetskassa eller som under den längsta tid som ersättning kan betalas ut har uppburit ersättning från någon arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd i form av dagpenning lämnas vuxenstudiestöd enligt 7 a, 7 b och 8 b §§.

Till en annan studerande lämnas särskilt vuxenstudiestöd enligt bestämmelserna i 8, 8 a och 8 b §§.

När studerande i kommunal och statlig vuxenutbildning bedriver studier på mer än halvtid men mindre än heltid får storleken av det vuxenstudiestöd som annars skulle lämnas enligt föreskrifterna i första och andra stycket, bestämmas i förhållande till studiernas omfattning.

Föreskrifter om tillämpningen av tredje stycket meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.[27]

7 a § För varje tidsperiod om 15 dagar utgår till heltidsstuderande som avses i 7 § första stycket

1. vuxenstudiebidrag med 65 procent av det belopp som den studerande skulle ha fått i utbildningsbidrag, enligt bestämmelserna om dagpenning, för heltidsstudier under en lika lång sammanhängande tidsperiod, om han kunnat få sådant bidrag,

2. studielån med det belopp som motsvarar skillnaden mellan följande två tal, nämligen

a) det utbildningsbidrag som avses under 1 efter avdrag för preliminär A-skatt,

b) vuxenstudiebidraget enligt 1 efter avdrag för preliminär A-skatt.[28]

7 b § För varje tidsperiod om 30 dagar utgår till deltidsstuderande som avses i 7 § första stycket

1. vuxenstudiebidrag med 65 procent av det belopp som den studerande skulle ha fått i utbildningsbidrag, enligt bestämmelserna om dagpenning, för heltidsstudier under en sammahängande tidsperiod om 15 dagar om han kunnat få sådant bidrag,

2. studielån med det belopp som motsvarar skillnaden mellan följande två tal, nämligen

a) det utbildningsbidrag som avses under 1 efter avdrag för preliminär A-skatt,

[27] Senaste lydelse 1995:994.

[28] Senaste lydelse 1988:877.

b) vuxenstudiebidraget enligt 1 efter avdrag för preliminär A-skatt.[29]

7 c § har upphävts genom lag (1995:480).

8 § För varje tidsperiod om 15 dagar utgår till heltidsstuderande som avses i 7 § andra stycket

1. vuxenstudiebidrag med 32,5 procent av det belopp som den studerande skulle ha fått i utbildningsbidrag, enligt bestämmelserna om dagpenning, för heltidsstudier under en sammanhängande tidsperiod om 15 dagar, om han kunnat få sådant bidrag,

2. studielån med det belopp som motsvarar skillnaden mellan följande två tal, nämligen

a) det utbildningsbidrag som avses under 1 efter avdrag för preliminär A-skatt,

b) vuxenstudiebidraget enligt 1 efter avdrag för preliminär A-skatt.[30]

8 a § För varje tidsperiod om 30 dagar utgår till deltidsstuderande som avses i 7 § andra stycket

1. vuxenstudiebidrag med 32,5 procent av det belopp som den studerande skulle ha fått i utbildningsbidrag, enligt bestämmelserna om dagpenning, för heltidsstudier under en sammanhängande tidsperiod om 15 dagar, om han kunnat få sådant bidrag,

2. studielån med det belopp som motsvarar skillnaden mellan följande två tal, nämligen

a) det utbildningsbidrag som avses under 1 efter avdrag för preliminär A-skatt,

b) vuxenstudiebidraget enligt 1 efter avdrag för preliminär A-skatt.[31]

8 b § För en tidsperiod som omfattar mindre än 15 dagar för heltidsstuderande och mindre än 30 dagar för deltidsstuderande utgår för varje kalenderdag vuxenstudiebidrag och studielån till heltidsstuderande med en femtondel och till deltidsstuderande med en trettiondel av de i 7 a, 7 b, 8 och 8 a §§ angivna beloppen.[32]

8 c § har upphävts genom lag (1995:480).

[29] Senaste lydelse 1988:877.

[30] Senaste lydelse 1988:877.

[31] Senaste lydelse 1988:877.

[32] Senaste lydelse 1988:877.

9 § För skatteavdrag enligt 7 och 8 §§ gäller särskilda beräkningsgrunder som regeringen bestämmer enligt 3 § 2 mom. under 1 tredje stycket uppbördslagen (1953:272) jämfört med punkt 12 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen (1928:370).

10 § har upphävts genom lag (1992:400).

11 § Vid beviljande av särskilt vuxenstudiestöd för studier på grundskolenivå ges företräde åt sökande som har störst behov av utbildning och stöd.

Vid prövning enligt första stycket tas särskild hänsyn till en sökande som har kort tidigare utbildning och en sökande som under lång tid bedrivit verksamhet av det slag som avses i 3 §. Särskild hänsyn skall också tas till om en sökande på grund av handikapp eller någon annan omständighet har särskilt svårt att bedriva studierna på sin fritid eller om en sökande har en betungande försörjningsbörda.

Mer än tio års verksamhet som avses i 3 § får inte beaktas. Verksamhet på deltid jämställs med verksamhet på heltid.

En sökande som tidigare har uppburit särskilt vuxenstudiestöd för viss utbildning på grundskolenivå och som fullföljer denna utbildning, har alltid företräde till fortsatt stöd om inte något annat följer av 5 § tredje stycket jämfört med 4 kap. 7 §. Företrädet avser särskilt vuxenstudiestöd för den tid som krävs för att slutföra utbildningen i normal takt.[33]

12 § I fråga om särskilt vuxenstudiestöd för studier på gymnasieskolenivå äger 11 § motsvarande tillämpning.[34]

13 § har upphävts genom lag (1982:266).

14 § Vid beviljande av särskilt vuxenstudiestöd för studier på högskolenivå ges företräde åt sökande som har störst behov av utbildning och stöd.

Vid prövning enligt första stycket tas särskild hänsyn till en sökande som avser att komplettera sin tidigare utbildning, om han därigenom kan få kunskaper och färdigheter som är av betydelse för den verksamhet som han bedriver eller avser att bedriva. Särskild hänsyn skall också tas till om en sökande på grund av handikapp eller annan omständighet har

[33] Senaste lydelse 1995:480.

[34] Senaste lydelse 1992:400.

särskilt svårt att bedriva studierna på sin fritid eller om en sökande har en betungande försörjningsbörda.

En sökande som tidigare har uppburit särskilt vuxenstudiestöd för viss utbildning på högskolenivå har alltid företräde till fortsatt stöd, om inte något annat följer av 5 § tredje stycket jämfört med 4 kap. 6 §. Företrädet avser särskilt vuxenstudiestöd för den tid som krävs för att slutföra utbildningen i normal takt.[35]

15 § Närmare bestämmelser om vilken utbildning som vid tillämpning av 11--14 §§ skall anses ligga på grundskole-, gymnasieskole- eller -högskolenivå meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser.[36]

16 § har upphävts genom lag (1995:480).

Vuxenstudiebidrag och studielån under sjukdom m.m.

17 § För tid under vilken den studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier utgår vuxenstudiebidrag och studielån för sjukperiod som infaller under den del av det eller de kalenderhalvår för vilka den studerande har beviljats vuxenstudiestöd. Bestämmelserna i 4 kap. 28 och 31--35 §§ skall tillämpas.

För det första kalenderhalvår under vilket en studerande bedriver studier som berättigar till särskilt vuxenstudiestöd enligt detta kapitel utgår vuxenstudiebidrag och studielån endast för sjukperiod som infaller efter det den studerande har påbörjat studierna.

Utgår sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring eller motsvarande ersättning enligt annan författning för tid under vilken den studerande uppbär vuxenstudiebidrag, skall vuxenstudiebidraget minskas med det belopp som har utgått i sjukpenning eller sådan ersättning för samma tid. Sådan minskning skall dock inte göras för sjukpenning som har utgått enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.[37]

17 a § Studerande har rätt att behålla vuxenstudiebidrag och studielån vid

1. ledighet för tillfällig vård av barn i samma omfattning som enligt

[35] Senaste lydelse 1995:480.

[36] Senaste lydelse 1992:400.

[37] Senaste lydelse 1988:877.

4 kap. 10--12 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring gäller för rätt till föräldrapenning,

2. ledighet för fullgörande av uppdrag i elevorganisation under sammanlagt högst tio dagar under ett kalenderår,

3. kortvarig ledighet för enskild angelägenhet av vikt och

4. ledighet för närståendevård i samma omfattning som enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård gäller för rätt till förmånerna.[38]

Särskilda bestämmelser

18 § Bestämmelserna i 4 kap. 37, 41 och 43 §§ skall tillämpas på särskilt vuxenstudiestöd.[39]

19 § Bekostas studerandes uppehälle helt eller till väsentlig del av staten eller kommun kan det särskilda vuxenstudiestöd som tillkommer honom minskas enligt grunder som regeringen fastställer.

20 § Om en studerande beviljas särskilt vuxenstudiestöd för en tid för vilken den studerande redan har uppburit studiemedel enligt 4 kap. gäller bestämmelserna i andra--fjärde styckena.

Det belopp som den studerande uppburit i studiemedel avräknas från de belopp som den studerande beviljas för nämnda tid. Avräkningen sker från de belopp som beviljats i vuxenstudiebidrag och studielån i nu nämnd ordning.

Det avräknade beloppet skall jämställas med vuxenstudiebidrag och studielån i den omfattning som avräkningen avser motsvarande studiestödsform.

Ett belopp som inte kan avräknas skall återkrävas. Därvid tillämpas 9 kap. 2 § fjärde stycket.[40]

21 § För studerande som enligt kollektivavtal eller annat skriftligt avtal uppbär lön under utbildningstiden kan vuxenstudiebidraget minskas. Detsamma gäller i fråga om andra motsvarande ersättningar. Närmare föreskrifter om minskning av vuxenstudiebidraget meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

[38] Senaste lydelse 1988:1469.

[39] Senaste lydelse 1988:270.

[40] Senaste lydelse 1995:480.

8 kap. Återbetalning av studielån

Allmänna bestämmelser

1 § Den som uppburit studielån skall återbetala lånet. På lånet skall också betalas en årlig ränta.

I samband med återbetalningen får också tas ut avgifter för administrativa kostnader enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Betalningen av lånet och räntan sker med ett visst belopp varje kalenderår (årsbelopp). Det inbetalade beloppet skall avräknas i första hand på den upplupna räntan och därefter på kapitalskulden. Ränta som inte betalas under det år den har upplupit läggs vid årets slut till kapitalskulden.[41] Lag (1988:877).

1 a § Regeringen får föreskriva att ränta inte skall utgå på studielån under den tid då låntagaren fullgör en längre grundutbildning än 60 dagar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.[42]

2 § Före varje kalenderårs början fastställer regeringen den ränta som under året skall utgå på studielån.[43]

3 § Om det vid ingången av ett kalenderår har gått minst sex månader efter den senaste tidsperiod för vilken den återbetalningsskyldige har fått studiestöd enligt 3, 4 eller 7 kap. skall återbetalningen av studielånen börja med det kalenderåret.[44]

4 § Årsbeloppet för ett kalenderår skall vara fyra procent av den återbetalningsskyldiges sammanräknade inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt den senaste taxeringen. Som taxering gäller beslutet om taxering i första instans.

När det gäller sådana återbetalningsskyldiga som under det inkomstår den senaste taxeringen avser var bosatta utomlands eller var sjömän får regeringen föreskriva att återbetalningen i stället skall ske med ett belopp som svarar mot en tjugondedel av den kvarstående låneskulden, dock minst femton procent av basbeloppet det år återbetalningen skall göras.

[41] Senaste lydelse 1988:877.

[42] Senaste lydelse 1994:2082.

[43] Senaste lydelse 1988:877.

[44] Senaste lydelse 1988:877.

Till det årsbelopp som den återbetalningsskyldige skall betala får läggas sådana avgifter som regeringen har föreskrivit med stöd av 1 § andra stycket.[45]

5 § Har den återbetalningsskyldige uppburit nya studielån sedan skyldighet att återbetala tidigare lån har inträtt, skall de nya lånen läggas samman med de tidigare.[46]

Nedsättning

6 § Årsbeloppet får sättas ned

1. om den återbetalningsskyldige uppbär studiehjälp, studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd, särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa eller utbildningsbidrag för doktorander eller fullgör en längre grundutbildning än 60 dagar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer,
2. om den återbetalningsskyldiges inkomst under betalningsåret kan beräknas bli väsentligt lägre än den inkomst efter vilken årsbeloppet har beräknats,
3. om den återbetalningsskyldige har överklagat den taxering som ligger till grund för beräkningen av årsbeloppet och det med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att låta årsbeloppet grundas på den taxeringen, eller
4. om det i något annat fall finns synnerliga skäl.

Om det finns skäl att sätta ned årsbeloppet och det kan antas att den omständigheten som föranleder nedsättningen kommer att bestå längre än ett år, får nedsättning ske tills vidare.[47]

7 § Beslut om nedsättning av årsbeloppet får ändras

1. om de inkomstförhållanden som legat till grund för beslutet har ändrats väsentligt, eller
2. om det i något annat hänseende har inträffat en förändring som väsentligt påverkar rätten till nedsättning.[48]

[45] Senaste lydelse 1990:1356.

[46] Senaste lydelse 1999:877.

[47] Senaste lydelse 1995:480.

[48] Senaste lydelse 1988:877.

8 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om nedsättning enligt 6 eller 7 §.[49]

Avskrivning

9 § Studielån som kvarstår obetalda det år den återbetalningsskyldige fyller sextiofem år skall avskrivas. Utan hinder härav kvarstår betalningsskyldigheten för påförda men inte betalda årsbelopp avseende de tre senaste kalenderåren. Om det finns synnerliga skäl, får dock också sådana årsbelopp skrivas av efter ingången av det år den återbetalningsskyldige fyller sextiofem år.[50]

10 § Om den återbetalningsskyldige avlider, skall återstående kapitalskuld och upplupen ränta avskrivas.[51]

11 § Den som tidigare uppburit studielån för studier enligt 4 kap. 2 § kan befrias från att återbetala viss del av dessa lån om han under minst tre terminer erhållit studielån för studier enligt 4 kap. 1 §. Sådan befrielse får avse högst sex terminer och för varje termin uppgå till hälften av studielånet under terminen.[52]

12 § Utöver vad som följer av 9--11 §§ får studielån avskrivas i fall då det föreligger synnerliga skäl till det.[53]

Frivillig återbetalning

13 § I syfte att stimulera en snabb återbetalning av studielån får regeringen meddela föreskrifter om premier för sådana återbetalningsskyldiga som återbetalar sina studielån med större belopp än de årsbelopp de är skyldiga att betala.[54]

[49] Senaste lydelse 1988:877.

[50] Senaste lydelse 1988:877.

[51] Senaste lydelse 1988:877.

[52] Senaste lydelse 1990:704.

[53] Senaste lydelse 1988:877.

[54] Senaste lydelse 1988:877.

Fastställande av årsbelopp

14 § För varje kalenderår då återbetalning skall göras fastställs årsbeloppet för den återbetalningsskyldige. Uppkommer brutet krontal skall årsbeloppet avrundas till närmast lägre hela krontal. Regeringen får föreskriva att årsbeloppet skall fastställas till noll kronor, om årsbeloppet, beräknat enligt 4 § första stycket, skulle understiga fem procent av basbeloppet det år återbetalningen skall göras.

Om årsbeloppet ändras genom beslut om nedsättning gäller det nedsatta beloppet som fastställt årsbelopp.

Den återbetalningsskyldige skall underrättas skriftligen om det årsbelopp som har fastställts för honom.[55]

Betalning

15 § Det fastställda årsbeloppet och sådana avgifter som regeringen har föreskrivit med stöd av 1 § andra stycket skall betalas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.[56]

Utmätning m.m.

16 § Årsbelopp och andra avgifter enligt denna lag som inte har betalats inom föreskriven tid får tas ut genom utmätning utan föregående dom eller utslag. Dröjsmålsavgift enligt uppbördslaghen (1953:272) tas inte ut.

Årsbelopp eller del därav som inte har betalats, frivilligt eller genom utmätning, före utgången av november månad det tredje året efter betalningsåret, skall inte föranleda vidare indrivningsåtgärder.[57]

Särskilda bestämmelser om återbetalning i vissa fall

17 § Om någon har uppburit studielån för en sjukperiod enligt bestämmelserna i 4 kap. 28--35 §§ eller 7 kap. 17 § och de bestämmelser som

[55] Senaste lydelse 1988:877.

[56] Senaste lydelse 1988:877.

[57] Senaste lydelse 1992:632.

anges där gäller i fråga om återbetalningen bestämmelserna i 18--19 §§.[58]

18 § Studielån som avser den del av en sjukperiod som följer efter en karenstid om 30 dagar skall inte återbetalas annat än i de fall som anges i 19 §. Studielån enligt 7 kap. eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa som avser nämnda tid skall dock, om 19 § inte är tillämplig, återbetalas såvitt avser 40 procent av beloppet.

I karenstiden får inräknas bara tid under sådan studietid som avses i 4 kap. 28 § eller 7 kap. 17 §.

Vid beräkning av karenstiden skall två eller flera sjukperioder räknas som en sammanhängande sjukperiod, om den senare perioden börjar inom 20 dagar efter det att den tidigare slutade.[59]

19 § Uppbär den studerande sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, skall han för varje sjukdag som infaller efter karenstiden enligt 18 § återbetala den del av studielånet som motsvarar sjukpenning över 25 kronor. Detsamma 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.[60]

20 § Studielån som avser tid då den studerande har uppburit utbildningsbidrag, enligt bestämmelserna om dagpenning, skall inte återbetalas i den mån avdrag har skett från utbildningsbidraget.[61]

Uppgiftsskyldighet m.m.

21 § har upphävts genom lag (1992:400).

22 § Den återbetalningsskyldige skall lämna centrala studiestödsnämnden de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel.

Bestämmelser om hur centrala studiestödsnämnden skall inhämta de uppgifter från den senaste taxeringen som nämnden behöver för tillämp-

[58] Senaste lydelse 1992:400.

[59] Senaste lydelse 1995:480.

[60] Senaste lydelse 1988:877.

[61] Senaste lydelse 1988:877.

ning av detta kapitel meddelas av regeringen.

Den som har fått årsbeloppet nedsatt är skyldig att utan anmaning omedelbart underrätta centrala studiestödsnämnden om någon omständighet som föranlett nedsättningen inte längre föreligger.[62]

23 § Allmän försäkringskassa skall lämna Centrala studiestödsnämnden uppgift om sådan sjukpenning eller ersättning som avses i 19 §. Allmän försäkringskassa skall i övrigt lämna Centrala studiestödsnämnden de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel enligt de bestämmelser som regeringen meddelar.[63]

24 § Annan myndighet och försäkringsinrättning är skyldiga att på begäran lämna riksförsäkringsverket, allmän försäkringskassa och centrala studiestödsnämnden sådana uppgifter i fråga om viss person som är av betydelse för tillämpningen av detta kapitel.[64]

Överklagande m.m.

25 § Centrala studiestödsnämndens beslut i ärenden om återbetalning av studielån får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Nämndens beslut skall dock gälla omedelbart, om nämnden inte bestämmer något annat.[65]

[62] Senaste lydelse 1988:877.

[63] Senaste lydelse 1992:400.

[64] Senaste lydelse 1991:220.

[65] Senaste lydelse 1994:438.

Lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa

1 § Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa kan utgå till arbetslösa enligt denna lag samt de närmare bestämmelser regeringen meddelar.

2 § Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa lämnas enligt bestämmelserna i 7 kap. 7 a och 7 b §§ studiestödslagen (1973:349) vare sig den studerande är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte. I övrigt skall bestämmelserna i 1 kap. 5 och 8 §§, 7 kap. 1, 2, 4-5 a §§, 7 § tredje och fjärde stycket, 8 b, 9 och 17-20 §§ samt 9 kap. 1-3 och 7 §§ studiestödslagen tillämpas på särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.[66]

2 a § Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa får lämnas tidigast under det kalenderår då den arbetslöse fyller 21 år.

Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa kan lämnas till en studerande som har förvärvsarbetat under minst tre kalenderår före det kalenderår för vilket vuxenstudiestödet skall lämnas. Med förvärvsarbete får jämställas vissa andra verksamheter. Närmare bestämmelser om vilken omfattning förvärvsarbetet skall ha haft under ett kalenderår för att få medräknas samt om vilka andra verksamheter som får jämställas med förvärvsarbete, meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser.[67]

3 § Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa beviljas efter ansökan. Ansökan ges in inom den tid och i den ordning som regeringen bestämmer.

Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa får beviljas för högst två kalenderhalvår i sänder.[68]

4 § Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa handhas av Centrala studiestödsnämnden.[69]

5 § Den som har uppburit särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa i form av studielån skall återbetala detta enligt bestämmelserna i 8 kap. studie-

[66] Senaste lydelse 1995:995.

[67] Senaste lydelse 1993:871.

[68] Senaste lydelse 1986:252.

[69] Senaste lydelse 1992:401.

stödslagen (1973:349).[70]

6 § Ett beslut att avstå en ansökan om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa får inte överklagas.[71]

[70] Senaste lydelse 1992:401.

[71] Senaste lydelse 1986:252.

Bilaga C

Studiestödet i Danmark, Finland och Norge

Danmark

Studiestödet för högskolestuderande i Danmark har formen av ett *klippkortssystem*. Klippkort är det gängse namnet för den tid en studerande kan få studiestöd. Klippkortet (antal tilldelade "klipp") motsvarar i antal månader den fastställda tiden för utbildningen ifråga. En utbildning på t.ex. fyra år ger ett klippkort på 48 klipp (4 x 12 månader) plus 12 extra klipp. Den som förbrukat alla klipp kan, om det återstår en mindre tid fram till examen, få s.k. slutlån under de sista månaderna. Längsta tid med klippkort är 70 månader (6 år).Tiden kan dock utökas om det är fråga om en utbildning som är längre än 58 månader. Extra klipp kan också lämnas vid sjukdom och barnsbörd.

Klippkortsystemet omfattar enbart utbildningar som är upplagda för heltidsstudier och som är minst tre månader långa. Utbetalning av stöd görs varje månad (ett klipp) som den studerande är studieaktiv. Den studerande kan välja att spara månadsklipp, t.ex. för att förvärvsarbeta. Sparade klipp kan användas till dubbelklipp, dvs. dubbelt studiestöd, i slutet av utbildningen.

Syftet med införandet av klippkortsystemet 1989 var dels att effektivisera utbildningsproduktionen, dels att högskoleutbildning inte skulle resultera i en betungande skuldsättning för den enskilde. I samband med reformen höjdes också bidragsdelen i stödet. Samtidigt begränsades möjligheterna till inkomstförstärkningar jämsides med studierna.

Studiestöd per månad 1995 - DEK

	Hemmaboende	*Bortaboende*
Bidrag	1 997 (2450 SEK)	3 493 (4290 SEK)
Lån	1 545 (1900 SEK)	1 545 (1900 SEK)
Totalt	3 542 (4350 SEK)	5 038 (6190 SEK)

Stöd betalas normalt ut för årets alla 12 månader.

Man kan inte söka stöd retroaktivt. Den som t.ex. lämnar in ansökan i oktober får stöd fr.o.m. oktober månad. Bidraget är skattepliktig inkomst. Skatt dras direkt vid utbetalningen.

För högskolestuderande och för studerande, 20 år och däröver, i gymnasial utbildning tas hänsyn enbart till den egna inkomsten. Fribeloppet för egen inkomst är för 12 månader 1995 ca 42 000 DEK (SEK 51 600), dvs. lika stort belopp som bidraget för 12 månader sammantaget för en bortaboende studerande.

För den som avstår från studiestöd under en månad höjs fribeloppet för egen inkomst den månaden. Vidare höjs fribeloppet under året för den som har barn under 18 år. Efter årets slut kontrolleras inkomsten. Den som har haft inkomster över fribeloppet måste betala tillbaka vad som betalats ut för mycket plus ett påslag med 7 procent. Bidraget reduceras i första hand och därefter lånet. Fr.o.m. inkomståret 1996 sker vissa lättnader härvidlag. Om fribeloppet överskrids med upp till 7 700 DEK återkrävs 50 procent av det överskjutande beloppet. Inkomst som överstiger detta högre belopp skall i sin helhet återbetalas.

För *studier utomlands* kan – när det är fråga om studier utanför Norden – studiestöd lämnas under högst tre år. Är utbildningen längre än tre år ges stödet under de tre sista åren. Utbildningen skall vara offentligt godkänd i studielandet, men också vara av det slag att den är allmänt användbar i Danmark utan kompletterande studier. För yrkesutbildning som inte finns i Danmark och som det finns särskilt behov av ges extra bidrag för täckande av undervisningsavgiften utomlands med upp till 85 procent av kostnaden, dock högst ca 16 500 DEK för ett år. För studier inom Norden ges stöd på samma villkor som vid studier i Danmark.

För *forskarutbildning* gäller särskilda regler som ger bidrag för tid motsvarande tre års studier. Bidraget är i normalfallet ca 14 000 DEK (SEK 17 200) per månad.

Vuxenutbildning – i den form den har i Sverige – är av mindre omfattning i Danmark. De satsningar på utbildning för vuxna som görs sker via flera olika anordnare. Finansieringen för den enskildes uppehälle varierar också.

Till studerande – 20 år och äldre – i utbildningar på "gymnasial" nivå lämnas studiestöd med samma belopp som till studerande på högskolenivå. Det gäller sådan allmän vuxenutbildning och yrkesinriktade utbildning som är godkänd för rätt till stöd. Den som redan har avslutat en utbildning på grundskole- eller gymnasieskolenivå kan inte på nytt få stöd för sådana studier. Klippkortsystemet som tidigare tillämpades för studier på denna nivå har nu upphört. Stöd ges månadsvis under utbildningstiden.

Vid sidan av det ordinarie studiestödet ges stöd till vuxenutbildning i första hand genom arbetsmarknadsåtgärder. En annan ordning som blivit populär är den s.k. orlovsreformen som trädde i kraft 1994. Ordningen innebär att en person kan få studieledighet upp till ett år med full lön. Den lediga platsen kan i princip besättas med en annan (arbetslös) person. Syftet är att nå kompetensutveckling av arbetskraften både genom utbildning och job-rotation. En annan stödform för vuxna är det s.k. VUS-stödet. Med detta stöd vänder man sig till löntagare som har högst 10 års skolgång. Stöd kan för närvarande lämnas under 40 veckor för både teoretisk och yrkesinriktad utbildning på lägre nivåer. Förslag har emellertid lagts om en utvidgning till 80 veckor, men av dessa skall endast 40 veckor få användas till allmänna kompetensgivande studier. Det maximala stödbeloppet under 1996 är 2 615 DEK i veckan. Totalt betalades 146 milj. DEK ut i VUS-bidrag under 1994.

En kraftig utbyggnad av vuxenutbildningen är under utveckling i Danmark. Målsättningen är att det fram till år 2000 skall ha skapats 60 000 nya årsplatser. I utbudet skall ingå både på yrkesinriktade och allmänt kompetenshöjande utbildningar. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt grupper med kort tidigare utbildning. En ökning av antalet lärare för vuxna ingår också i planeringen.

Studielån lämnas i form av statliga lån. Lånen löper med 4 procent ränta under studietiden. För tiden därefter följer räntan i stort sett diskontot (nu 4,75 %). Återbetalningen börjar 1–2 år efter utbildningens slut och sker med årligen lika stora annuiteter. Återbetalningstiden är 7 –15 år beroende på skuldens storlek. Räntan kapitaliseras under studietiden och den återbetalningsfria tiden. Erlagda räntor är avdragsgilla i deklaration. Avskrivning sker vid dödsfall om medel saknas i dödsboet. Den som har skuld kvar vid 65 års ålder kan ansöka om gäldssanering eller om hel eller delvis bedrielse från återbetalningsskyldigheten. Låntagarens ekonomiska förhållanden påverkar då givetvis bedömningen.

Antal studerande totalt och med studiestöd – 1994/95

Nivå	*I studier totalt*	*Erhållit bidrag*	*Erhållit lån*
Högskole-utbildning	120 800	119 300	67 200
Nivå under högskolan (18 år och över)	84 100	84 000	10 700

Totalt utbetalda belopp – 1994/95

Nivå	*Bidrag totalt Milj.DEK*	*Lån totalt Milj.DEK*
Högskole-utbildning	3 790	828
Nivå under högskolan (18 år och över)	1 490	112

Finland

Studiestödet i Finland består av
1) studiepenning eller vuxenstudiepenning (bidrag)
2) bostadstillägg (bidrag)
3) statsborgen för studielån

Studiestöd per månad – 1995/96 FIM

	Hemmaboende	*Bortaboende*
Högskole-utbildning		
Studiepenning	630 (1000 SEK)	1 540 (2460 SEK)
Bostadstillägg		130– 860 (210–1360 SEK)
Studielån	1 300 (2080 SEK)	1 300 (2080 SEK)
Mellanstadie-utbildning		
Studiepenning	500 (800 SEK)	1 300 (2080 SEK)
Bostadstillägg		130– 850 (210–1380 SEK)
Studielån	1 300 (2080 SEK)	1 300 (2080 SEK)

De nämnda beloppen gäller för studerande som är 20 år eller äldre. Till mellanstadieutbildning räknas utbildning vid folkhögskolor, gymnasieskolor, yrkesskolor m.fl. läroanstalter. Studiestöd betalas normalt ut för nio månader per läsår.

Studiepenningen är skattepliktig inkomst. Avdrag kan emellertid göras i deklaration med motsvarande belopp. Den som inte har någon inkomst utöver studiepenningen behöver därför inte betala någon skatt. För den som har inkomster vid sidan av studierna ökar däremot den totala skatten tillsammans med studiepenningen efter en progressiv skala.

Enbart den *studerandes egna inkomst* under studiemånaden påverkar stödet. Studiepenningen reduceras med 10 procent för varje hel 300 FIM som inkomsten under månaden överstiger 1 800 FIM (2 900 SEK). Den som tjänar 4 800 FIM (7 700 SEK) i månaden får inte något bidrag alls.

Bostadstillägget är ett bidrag för ensamboende studerande. Tillägget varierar beroende på bostadskostnaden och den studerandes inkomst. Studerande som har barn har rätt till bostadsbidrag som övriga barnfamiljer.

Endast *heltidsstudier* ger rätt till stöd. Utbildningens längd skall vara minst två månader. Studierna skall syfta till en examen eller en yrkesbehörighet. Den som redan har en examen kan få stöd för enstaka ämnen bara om detta krävs för formell behörighet eller leder till ökad yrkeskompetens.

Den *längsta tid* i högskoleutbildning som studiestöd kan beviljas för är 70 månader, varav för en examen högst 55 månader. Vid byte av studieinriktning gäller fortfarande gränsen om 55 månader. Studierna skall vara regelbundna och bedrivas med framgång. Någon väsentlig förlängning utöver normalstudietiden accepteras inte, såvida inte förseningen orsakats av sjukdom eller annat speciellt skäl.

Studiestöd kan beviljas för sådana *studier utomlands* som motsvarar studier i Finland eller ingår i en finländsk examen.

Studielån lämnas i form av banklån med statlig kreditgaranti. Staten lämnar garanti för lån upp till fastställda lånebelopp och garantin gäller i högst 30 år. Räntan kapitaliseras under studietiden. Lånevillkoren bestäms genom avtal mellan banken och låntagaren. Som regel är återbetalningstiden två gånger den tid som studiestöd beviljats för. Vid dödsfall betalar staten eventuellt kvarstående skuld.

Den som är 30 år eller äldre och inte har bedrivit heltidsstudier i mer än fyra månader (offentlig utbildning) under de senaste fem åren kan få *vuxenstudiepenning* i stället för studiepenning. Vuxenstudiestöd beviljas för heltidsstudier på gymnasial nivå och högskolenivå under högst två år. För forskarstudier lämnas stödet under högst ett år. Bidraget (vuxenstudiepenningen) är 25 procent av månadsinkomsten före studierna, dock högst 2 800 FIM (4 500 SEK) per månad. Lägsta nivån är densamma som den ordinarie studiepenningen, alltså 1 540 FIM (2 460 SEK) per

månad. Den som har vuxenstudiepenning får ha en sidoinkomst som är högst 2 000 FIM per månad. Statsborgen lämnas för studielån med 1 800 FIM per månad.

Antal studerande och utbetalt belopp – 1994/95

Nivå	*Antal i studier*	*Antal som fått studiepenning*	*Totalt utbetalt Milj. FIM*
Högskole-utbildning (motsv.)	124 500	73 900	1 018

Norge

Studiestödets storlek baseras på en s.k. kostnadsnorm, som är ett mått på vilka ekonomiska resurser en bortaboende studerande behöver för bostad och uppehälle under en månad. Kostnadsnormen följer prisutvecklingen. Uppräkningen från 1994/95 till 1995/96 är 1,5 procent.

Kostnadsnorm per månad 1995/96 – NOK

	Hemmaboende	*Bortaboende*
Gymnasial utbildning		
Grundbelopp	3 650 (SEK 3950)	3 650 (SEK 3950)
Botillägg		1 900 (SEK 2050)
Läromedel	235 (SEK 250)	235 (SEK 250)
Totalt	3 885 (SEK 4200)	5 785 (SEK 6250)
Högre utbildning		
Grundbelopp	3 650 (SEK 3950)	3 650 (SEK 3950)
Botillägg		1 900 (SEK 2050)
Läromedel	470 (SEK 500)	470 (SEK 500)
Totalt	4 120 (SEK 4450)	6 020 (SEK 6500)

Stöd betalas normalt ut för 10 månader under ett läsår.

Grundbidraget i stödet är 81,6 procent av den del av beviljat belopp som ligger mellan en nedre och en övre gräns, 4 250 – 9 140 NOK. Det innebär att det i normalfallet inte lämnas något bidrag till den som bor hemma hos föräldrarna. För den som har eget boende och beviljas ovan angivna totalbelopp är bidraget under 1995/96 1 445 NOK (SEK 1 560) per månad för en studerande i högre utbildning och 1 250 NOK (SEK 1 350) för en studerande i gymnasial utbildning. För studerande i högskoleutbildning utgör bidragsandelen 24 procent av det totala stödet. Bidragets andel har ökat med sammanlagt ca. 10 procentenheter under de senaste tre åren.

Prövning av grundbidraget sker mot den studerandes egna inkomst och – i förekommande fall – mot makens förmögenhet. Stödet reduceras om den studerandes inkomst under studietiden är högre än 3 060 NOK (3 300 SEK) per månad med 60 procent av den överskjutande delen. Har den studerande en förmögenhet som överstiger 148 200 NOK (SEK 160 200) minskas studiestödet under året med 20 procent av den överskjutande delen. För en gift studerande görs reducering med 10 procent av sammanlagd förmögenhet som överstiger ca. 280 000 NOK (SEK 302 700).

Den som försörjer 1–2 barn kan få *barntillägg* med 1 090 NOK (SEK 1 180) per månad och barn. Tillägget fr.o.m. tredje barnet är 700 NOK. Den som *försörjer make/maka och ett barn* kan få ett tillägg med 2 140 NOK (SEK 2 300) per månad. Dessa tillägg ingår i underlaget för beräkning av bidrag. Hänsyn tas dock till makes inkomst sådana fall.

Den som får botillägg kan också få *resebidrag* som täcker kostnaderna för tre hemresor under året efter avdrag för viss självkostnad. Vissa andra särskilt riktade bidrag finns också. Bidragen är skattefria.

Studiestöd lämnas för fastställd studietid, dock längst under fyra år för gymnasial utbildning och sex – åtta år för högskoleutbildning. Längst ett års studieförsening accepteras.

Studiestöd för *studier utomlands* lämnas, för studier inom Norden, på samma villkor som för studier i hemlandet. Vid studier utanför Norden lämnas stöd för i princip all högskoleutbildning som bedöms ha en godtagbar kvalitet. En särskild grupp utgör de utbildningar som ger rätt till bidrag för undervisningsavgifter. Här ställs krav på att utbildningen skall ge yrkes- eller utbildningskompetens i Norge. Flertalet yrkesområden omfattas och fastställs av regeringen. Även andra högre utbildningar kan godkännas om den studerande har fått stipendium som täcker minst 30 procent av utbildningskostnaderna. Utbildningar i Europa, USA och Canada är vanligast, men utbildningar i andra länder blir alltmer frekventa. Det särskilda bidraget för täckande av utbildningsavgifter utomlands är under 1995/96 högst 44 500 NOK. För dyrare ut-

bildningar, t.ex. i teknik och ADB, kan emellertid ytterligare bidrag beviljas. Har den studerande fått stipendium för utlandsstudierna minskar det statliga bidraget i motsvarande mån. Den studerande kan också få extra stöd för reskostnader till studieorten (en resa tur och retur per år) fördelat på hälften bidrag och hälften lån.

Något särskilt *studiestöd för vuxna* finns inte. Däremot innebär barntillägget och försörjningstillägget i det ordinarie systemet ökade möjligheter för vuxna att studera.

Forskarstudier finansieras inte inom studiestödets ram.

Lånesystemet finansieras via en statlig fond. Under studietiden är lånet räntefritt för den studerande. Därefter löper lånet med en ränta som f.n. är 7,5 procent i 7 år och 8,5 procent fr.o.m. 8:e året. Räntan motsvarar realt ungefär räntan på bostadslån. Räntelättnader ges i många fall p.g.a sociala och ekonomiska svårigheter. Erlagda räntor är avdragsgilla i skattehänseende.

Den längsta återbetalningstiden är 20 år. För låntagare som är över 45 år eller för dem som har skulder under 164 000 NOK är tiden kortare. Fr.o.m. 1995/96 införs vissa nya återbetalningsregler. Återbetalningen börjar nio månader efter avslutad utbildning i stället för tidigare 15 månader. Det äldre systemet med lägre återbetalningskrav under de tre första åren (s.k. lågterminer) upphör. Systemet med lågterminer kritiserades främst för att skulden ökade under denna tid, eftersom inbetalningarna som regel inte täckte den löpande räntan. Lånet blev på det sättet totalt sett dyrare.

Däremot gäller en spärregel som innebär att den låntagare som så önskar kan få en sänkning av årsavgiften, så att den motsvarar högst 6 procent av bruttoinkomsten. Nedsättningen ges dock för högst sex år. Denna regel gör att återbetalningstiden får bli längre än 20 år, men högst 30 år.

Avskrivning av del av studieskuld kan ske för den som
– avlagt examen i s.k. hovedfag med lång studietid (18 900 – 46 900 NOK för utbildningar på mellan 10–13 terminer)
– genomfört en lång utbildning på tid enligt studieplan eller kortare tid (17 700 NOK)
– bor och arbetar i Finnmarken eller Tromsö-området (10 % av kapitalskulden, maximalt 16 500 NOK per år).

Avskrivning sker också vid dödsfall och helt eller delvis vid långvarig arbetsoförmåga. Att låntagaren fyllt 65 år ger inte rätt till avskrivning.

Antalet studerande i studiestödsberättigad utbildning var 1993/94 ca. 204 000, inklusive elever under 20 år. Av samtliga hade 50 procent någon form av bidrag och 40 procent hade lån. Elever under 20 år, vilka

till stor del bor hos föräldrarna får som regel inte något bidrag. År 1993/94 betalades totalt ut 2 024 milj. NOK i bidrag. Räntesubventionerna uppgick till 2 845 milj. NOK under 1994.

Några kommentarer

Studiestödssystemen i Danmark, Finland, Norge och Sverige är uppbyggda utifrån samma grundsyn, nämligen att studiestödet skall ge faktiska möjligheter till studier för så breda grupper som möjligt i samhället. Utformningen skiljer sig dock åt i en del avseenden. Här skall nämnas några sådana skillnader.

När det gäller studienivån skiljer sig Sverige från de andra länderna på det sättet att Sverige ger samma studiestöd oavsett om den studerande bor hos föräldrarna eller har egen bostad. I de andra länderna är stödet betydligt lägre för en hemmaboende studerande. För en ensamboende högskolestuderande är totalnivån, omräknat i svenska kronor, något högre i Danmark och Norge än i Sverige. I Finland är totalbeloppet ungefär 80 procent av beloppet i Sverige. Det framgår av sammanställningen på sista sidan.

Bidragets andel av totalbeloppet är i Danmark hela 66 procent av det totala stödet (med den gjorda förutsättningen att skatteavdraget utgör 15 procent av bruttostödet). I Finland är bidragets andel också hög. Om botillägget räknas in utgör för en studerande utan sidoinkomst bidraget 62 procent. Utan botillägg är andelen 54 procent av det totala stödet för en bortaboende studerande. Bidraget i Norge är för närvarande 24 procent i normalfallet. Men man bör då beakta att en lika stor subvention ligger i att studielånet är räntefritt under studietiden.

I fråga om studiestöd för *studier i utlandet* är principerna ganska likartade i alla länderna. Sverige har dock något liberalare regler, främst när det gäller utbildningar utanför Europa. Observeras bör de särskilda möjligheterna i Norge till extra bidrag för terminsavgifter och för resebidrag.

När det gäller *prövningen mot egen inkomst* har Sverige de liberalaste reglerna. Sammanställningen nedan gäller ett normalläsår för en ensamboende studerande utan barn. Beloppen är omräknade till svenska kronor.

Land	*Reduceringen börjar vid (SEK)*	*Stödet upphör (SEK)*
Danmark	51 600	51 600
Finland	26 100	69 000
Norge	33 000	133 000
Sverige	53 400	180 000

Vuxenstudiestöd som en särskild del av reguljärt studiestöd finns endast i Finland och Sverige. Vuxenutbildningen och studiefinansieringsmöjligheterna för sådana studier är emellertid under utbyggnad i Danmark.

Studielån ges i form av statliga lån i Danmark, Norge och Sverige. I Finland lämnas vanliga banklån, men med statlig kreditgaranti. I Sverige är återbetalningsskyldigheten relaterad till låntagarens inkomst. I de tre andra länderna tillämpas annuitetslånesystem. Återbetalningstiden är nomalt i Danmark 7 – 15 år, i Finland 6 – 12 år och i Norge högst 20 år. Lånet är i Norge helt räntefritt under studietiden. Även i det danska systemet finns en mindre räntesubvention under studietiden.

Avskrivning sker vid dödsfall i Finland, Norge och Sverige; i Danmark först efter att eventuella tillgångar i dödsbo tillgodogjorts. Avskrivning vid 65 års ålder görs endast i Sverige.

Ett särskilt *bostadsbidrag* kan en ensamboende studerande utan barn få i Finland och i Sverige, i Sverige dock endast upp till och med 28 års ålder. För studerande som har barn gäller i alla länderna regler om rätt till bostadsbidrag för barnfamiljer.

Valutakurs 100 SEK = 86:55 DEK, 68:95 FIM, 96:05 NOK (14 november 1995).

Jämförelse av årsbelopp
Belopp under ett normalläsår för ensamboende högskolestuderande utan barn enligt regler hösten 1995

Beskrivning	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Antal månader med studiestöd	12	9	10	9
Hemmaboende				
Bidrag efter skatt				
– egen valuta	21 080	5 670	0	17 410
– SEK	25 900	9 070	0	17 410
Lånedel				
– egen valuta	18 540	11 700	41 200	45 240
– SEK	22 770	18 720	44 540	45 240
Totalt netto				
– egen valuta	39 620	17 370	41 200	62 650
– SEK	48 670	27 790	44 540	62 650
Bidragets andel, (procent)	53	33	0	28
Bortaboende				
Bidrag efter skatt				
– egen valuta	35 610	19 350	14 450	17 410
– SEK	43 750	30 960	15 620	17 410
Lånedel				
– egen valuta	18 540	11 700	45 750	45 240
– SEK	22 770	18 720	49 460	45 240
Totalt netto				
– egen valuta	54 150	31 050	60 200	62 650
– SEK	66 520	49 680	65 080	62 650
Bidragets andel, (procent)	66	62	24	28

Danmark: Bidraget är skattepliktig inkomst. Skatteuttaget varierar beroende på sidoinkomstens storlek. Den genomsnittliga skatten har de senaste åren varit 12 – 15 procent. Här har bidraget reducerats med 12 procent för hemmaboende och 15 procent för bortaboende.

Finland: Bidraget (studiepenningen) är skattepliktig inkomst, vilket får effekt först om den studerande har sidoinkomst. Här antas den studerande inte har någon sidoinkomst. Det angivna bruttobeloppet innefattar botillägg.

Bilaga D

Den sociala snedrekryteringen

I det följande ges ett kortfattat referat av slutsatserna i Robert Erikson och Jan O Jonssons utredning *Urspung och utbildning. Social snedrekrytering till högre studier* (SOU 1993:85) och Sven-Eric Reuterberg och Allan Svenssons delbetänkande till samma utredning: *Social bakgrund. Studiestöd och övergång till högre studier.* (SOU 1992:122).

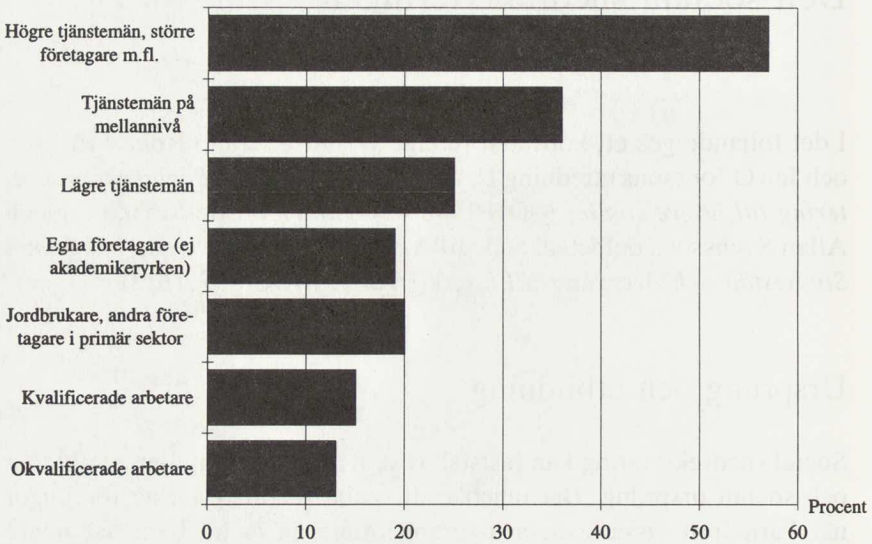
Ursprung och utbildning

Social snedrekrytering kan fastställas som sambandet mellan utbildning och socialt ursprung. Det innebär att social snedrekrytering föreligger när barn från vissa sociala ursprung oftare än andra barn når högre utbildningsnivåer. "Social bakgrund" definieras av Erikson och Jonsson genom följande sju samhällsklasser (samma indelning i samhällsklasser används även av Statistiska centralbyrån och liknande klassificeringar används i internationell forskning):

I Högre tjänstemän, större företagare m.fl.
II Tjänstemän på mellannivå
III Lägre tjänstemän
IV Egna företagare (ej akademikeryrken)
V Jordbrukare, andra företagare i primär sektor
VI Kvalificerade arbetare
VII Okvalificerade arbetare

Erikson och Jonsson finner ett tydligt samband mellan utbildning och klasstillhörighet. De redovisar andelen från olika samhällsklasser som fram till 1990 påbörjat högskolestudier bland dem födda 1962–1966 (Figur D). Bland barn till högre tjänstemän m.fl. (klass I) fortsätter cirka 55 procent till högskolestudier. Bland barn till okvalificerade arbetare (klass VII) är motsvarande andel 13 procent. Ser man till traditionella universitetsutbildningar fortsätter cirka 45 procent till traditionella universitetsutbildningar i klass I och endast 7 procent i klass VII. Andelen ungdomar som påbörjat högre utbildning i de övriga klasserna faller mellan dessa extremvärden där övergångsandelen står i direkt samband med klasstillhörigheten.

Figur D.1 **Övergångsfrekvens till högskolestudier (procent) från olika samhällsklasser som fram till 1990 påbörjat högskolestudier bland dem födda 1962–1966.**



Källa: SOU 1993:85, *Ursprung och utbildning, Social snedrekrytering till högre studier.*

Ur ett internationellt perspektiv är snedrekryteringen förhållandevis låg i Sverige. Erikson och Jonsson finner dock en betydande likhet i mönstret och omfattningen av den sociala snedrekryteringen mellan de västliga industriländerna. Mer anmärkningsvärt än nivån är emellertid att Eriksson och Jonsson finner en klar tendens till minskad snedrekrytering sett över tid i Sverige. Detta har bara kunnat beläggas i några få andra länder.

Orsaker till social snedrekrytering

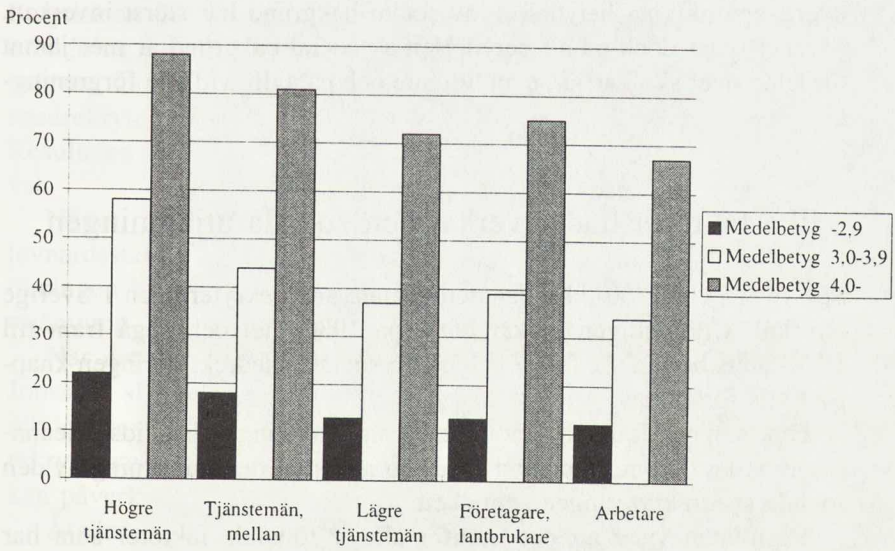
Framför allt tre förhållanden i uppväxtfamiljen ger upphov till sociala skillnader i betyg och utbildningsval:
- klasstillhörighet (som är knuten till föräldrarnas yrken)
- utbildningsnivån i hemmet
- uppväxtfamiljens ekonomiska situation.

Eriksson och Jonsson framhåller utbildningsnivån i föräldrahemmet som den viktigaste faktorn, i synnerhet vad gäller övergången till högskolestudier. Ekonomin i föräldrahemmet verkar ha en svagare betydelse än de andra två faktorerna. Ekonomins betydelse kan dock ha underskattats på grund av att den endast kunnat mätas som årlig inkomst, således har bland annat uppgifter om förmögenhet saknats.

Den sociala snedrekryteringen uppstår genom två samverkande effekter. Det ena är att barn från högre socialgrupper i genomsnitt presterar bättre i skolan. Det andra är att bland barn på samma prestationsnivå fortsätter de från högre socialgrupper oftare än andra till teoretiska studier. I figur D.2 illustreras skillnaderna i övergång till högskolestudier mellan olika klasser vid olika betygsmedelvärden (företagare och jordbrukare har här sammanförts liksom kvalificerade och okvalificerade arbetare)

Betydelsen av socialt ursprung kan sägas bero ungefär till hälften på skillnader i skolprestation och till hälften på att barn med samma betyg, men med olika klasstillhörighet, gör olika utbildningsval. Genom att dessa effekter uppstår vid varje övergång i utbildningssystemet, så blir den sociala snedrekryteringen sammantaget något starkare efter varje nytt utbildningsval.

Figur D.2 **Avgångna från gymnasieskolans 3/4-åriga linjer 1987/88. Andel med påbörjade högskolestudier inom tre år inom respektive socialgrupp, indelat efter medelbetyg.**



Källa: SCB, *Universitet och högskolor, social bakgrund bland högskolenybörjare 1987/88–1992/93*, ISSN 0282–3470.

Vad är det då som orsakar skillnaderna i skolprestationer? Det biologiska arvet har stor betydelse för skillnader mellan individer, men de samlade forskningsresultaten talar för att den genetiska komponenten står för en mycket liten del av sambandet mellan social bakgrund och utbildning. Snedrekryteringen till utbildning mellan samhällsklasserna bestäms främst av sociala skillnader. Samvaron och påverkan i föräldrahemmet har stor betydelse för den intellektuella utvecklingen. Stödet från föräldrarna i form av praktisk hjälp med läxor, uppmuntran och krav är sannolikt en mycket viktig förklaring. Förutom att högutbildade föräldrar har bättre förutsättningar att hjälpa barnen i skolarbetet, så kan de också lättare överblicka utbildningssystemet och se konsekvenserna av olika utbildningsval. En del av förklaringen till den sociala bakgrundens betydelse handlar förmodligen också om skillnader i aspirationer mellan barn från olika samhällsklasser; aspirationerna refererar till vilken utbildningsnivå och yrkesposition föräldrarna uppnått. En del teorier går ut på att föräldrarna förmedlar ett kulturellt eller socialt "kapital" till sina barn, i form av preferenser och åsikter, kunskap om hur man uppträder etc. Skolan gynnar enligt dessa teorier de elever som behärskar dessa kulturella koder, d.v.s barn till välutbildade föräldrar, medan barn till andra föräldrar missgynnas för att skolans kultur inte är anpassad till elever från studieovana hemförhållanden.

Traditionellt har den sociala snedrekryteringen varit starkast vid det första tillfälle där barnen delats upp på olika linjer. Eriksson och Jonssons resultat visar att det fortfarande är så att det är vid de tidigaste övergångarna som betydelsen av social bakgrund har störst inverkan. Mycket tyder dock på att betydelsen av social bakgrund är mer jämnt fördelad över skolkarriären än tidigare och påtaglig vid alla förgreningar.

Vilka faktorer har påverkat den sociala utjämningen

Sett över hela 1900-talet har den sociala snedrekryteringen i Sverige minskat. Utjämningen verkar börja på 1930-talet och pågå fram till 1970-talets början. Sedan dess har den sociala snedrekryteringen knappast alls förändrats.

Eriksson och Jonsson genomförde i sin utredning en s.k. tidsserieanalys av vilka faktorer som kan sägas ha påverkat den minskning av den sociala snedrekryteringen som skett.

Resultaten visar att det framför allt är följande faktorer som har medverkat till utjämningen:

– Minskade inkomstskillnader och arbetslöshetens omfattning
– Grundskolans införande
– Studiestödets omfattning

Eriksson och Jonssons resultat pekar alltså i riktning mot att en del av förklaringen till den sociala utjämning som skett ligger i att skillnaderna i ekonomiska villkor mellan samhällsklasserna, i form av arbetslöshetsrisker och inkomster, har minskat. Man avvisar därmed det inte sällan framförda argumentet att ökade löneskillnader genom en bättre ekonomisk avkastning på högre utbildning främst gynnar barn från mindre studievana miljöer. Eriksson och Jonsson menar att problemet med detta antagande är att stora löneskillnader också innebär stora skillnader i resurser under uppväxten. Om ökad avkastning på högre utbildning leder till att alla samhällsklasser ökar sina ansträngningar att ge barnen högre utbildning, kommer det att gynna barn från högre socialgrupper, där familjerna har stora resurser, vilka dessutom skulle öka relativt sett om inkomstskillnaderna ökade. Erikson och Jonssons resultat visar också att något allmänt incitamentsproblem knappast föreligger, vilket också stöds av utbildningsekonomiska studier (t.ex. Edin, Fredriksson, och Holmlund, *Utbildningsnivå och utbildningsavkastning i Sverige,* Ekonomiska Rådet/Konjunkturinstitutet, 1994) . Fördelarna med högre utbildning förefaller av allt att döma vara stora vad gäller genomsnittligt högre inkomster, bättre arbetsförhållanden, större politiska resurser m.m.

Även grundskolans införande verkar ha minskat snedrekryteringen. Betydelsen av detta har sannolikt legat i att de tidigaste valen av fortsatt utbildning sköts upp i åldrarna. Vad gäller studiestödet visade tidsserieanalysen att andelen studenter som erhöll finansiellt stöd påverkade snedrekryteringen – ju fler som fick stöd desto lägre snedrekrytering. Resultaten avser dock främst den period då studiestödet var behovsprövat.

Något samband mellan utjämningen och den generellt höjda levnardsstandarden kan emellertid inte urskiljas. Däremot kan välståndsökningen ha varit ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för en utjämning.

När det gäller övriga utbildningspolitiska åtgärder är Erikson och Jonssons slutsats att man inte skall ha alltför stora förväntningar på att utbildningsreformer leder till en kraftig minskning av den sociala snedrekryteringen. Deras resultat talar dock för att det finns åtgärder som kan påverka styrkan i sambandet mellan ursprung och utbildning.

Åtgärder som man inte finner haft någon, eller bara obetydlig, effekt på snedrekryteringen till högskoleutbildning är förändringar i antag-

ningssystemet, regional högskoleetablering och införandet av komvux och andra alternativa utbildningsvägar.

Bland de övriga utbildningspolitiska åtgärder som skulle kunna ha en viss effekt på den sociala snedrekryteringen kan nämnas en bättre koppling mellan yrkesutbildningar på gymnasiet och praktiska högskolelinjer, en allsidig social sammansättning av eleverna vid enskilda grundskolor samt en mer aktiv rekrytering från gymnasieskolors och högskolors sida av studiebegåvningar. En annan åtgärd, som dock kan ha andra oönskade utbildningspolitiska konsekvenser, omnämns av Erikson och Jonsson; införandet av en odifferentierad grundskola (sammanhållna klasser i alla ämnen). Om en nivågruppering ändå anses nödvändig, förespråkar de urval istället för tillval som grund för indelningen. Även en ökad dimensionering av högskoleutbildningen kan ha viss effekt, men slutsatsen är dock osäker.

Studiestödets betydelse för social utjämning

Sedan början av 1980-talet har det bedrivits en relativt omfattande studiesocial forskning i Sverige. En huvudfråga har varit vilken betydelse det statliga studiestödet haft för den sociala snedrekryteringen. Reuterberg och Svensson har i olika enkät- och intervjuundersökningar ställt frågor av typen "Vilken betydelse har tillgången på statliga studiemedel haft för ditt beslut att satsa på en högskoleutbildning?" De som svarat "stor betydelse" eller "mycket stor betydelse" har betraktats som "studiemedelsrekryterade".

En viss försiktighet måste visas vid tolkningen av de svar som givits på Reuterberg och Svenssons frågor. Anledningen är det problematiska med att jämföra en verklig situation (med studiestöd) med en hypotetisk sådan (utan studiestöd). Man kan inte räkna med att svarspersonerna gör en korrekt bedömning av hur de verkligen skulle agera om den hypotetiska situationen blev verklig. Trots denna reservation har resultaten avsevärt ökat kunskaperna om studiestödets konsekvenser.

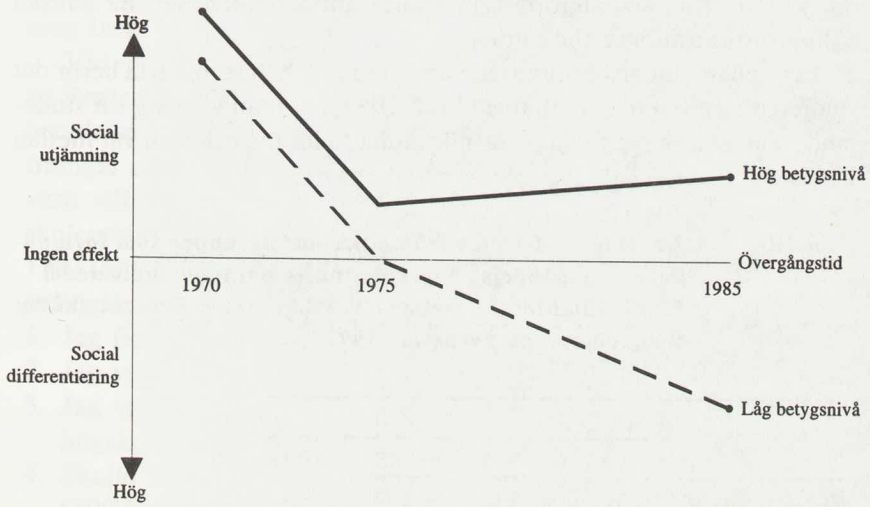
Reuterberg och Svensson använder en indelning i tre socialgrupper där socialgrupp I motsvarar Erikson och Jonssons klass I, socialgrupp II motsvarar klass II, III, IV och V medan socialgrupp III motsvarar klass VI och VII.

Reuterberg och Svensson har i en undersökning studerat övergången till högskolestudier för tre rikrepresentativa stickprov gymnasister födda 1948, 1953 och 1963. De två äldsta är hämtade från Individualstatistikprojektet och innefattar cirka 12 000 respektive 11 000 individer.

Det tredje stickprovet ingår i SCBs reguljära uppföljningar av elever som lämnat det obligatoriska skolväsendet. Totalt ingår 10 000 individer.

Övergång till högre utbildning definieras så att den skall ha skett senast det år då individerna fyllt 21 år. De skall också ha påbörjat någon av de utbildningar som fanns inom högskolan före högskolereformen 1977, det vill säga främst längre traditionella universitetsutbildningar.

Figur D.3 **Studiemedlens inverkan på socialgruppsdifferenserna i övergångsfrekvens bland studerande på hög respektive låg betygsnivå.**



Källa: SOU 1992:122, *Social bakgrund. Studiestöd och övergång till högre studier.*

Resultaten från den första årskullen (1970) visar på en betydande social utjämningseffekt. För den andra årskullen (1975) har den dock upphört och för den sista årskullen tio år senare tenderar studiemedlen att verka i motsatt riktning. Figur D.3 visar att studiemedlen hela tiden utjämnat de sociala skillnaderna bland dem med höga betyg. Bland dem med låga betyg hade studiemedlen en sådan effekt endast i den första årskullen. Fem år senare påverkas den sociala snedrekryteringen inte alls och i den sista årskullen förstärks den sociala selektionen av studiemedlen, bland dem med låga betyg. Man måste dock komma ihåg att studiemedlen fortfarande reducerar de sociala skillnaderna mellan ungdomar med

högre betyg. Det vill säga att om inte studiemedel funnits att tillgå hade betydligt färre elever från socialgrupp III med goda studieförutsättningar övergått till högre utbildning.

Som förklaring till dessa utvecklingstendenser för Reuterberg och Svensson fram två förhållanden: Dels att studiemedlen försämrats under perioden, både i form av lägre bidragsandel och högre skuldupprä-kningstal. Dels de försämrade utsikterna på arbetsmarknaden för akademiker under samma period.

Av visst intresse i Reuterberg och Svenssons studie är också att de kan visa att examensfrekvensen var klart lägre bland dem i socialgrupp I (årskullarna 1948 och 1953) som angav att de troligen inte påbörjat högskolestudier om inte studiemedel funnits att tillgå. De studiemedelsrekryterade från socialgrupp I förefaller alltså relativt sett ha ganska dåliga förutsättningar för studier.

I en senare undersökning från vårterminen 1990, som alltså berör det studiemedelssystem som trädde i kraft 1989, har man vänt sig till studerande som deltog i grundläggade högskoleutbildning och som var mellan 18–30 år.

Tabell D.1 **Andelen studerande från olika socialgrupper som förmodligen inte påbörjat högskolestudier om inte studiemedel funnits. Jämförelse mellan olika tidpunkter. Procent. (källa: Reuterberg och Svensson, 1992)**

	År			
	1970	1975	1985	1990
Socialgrupp I	12	22	25	38
Socialgrupp II	29	28	40	47
Socialgrupp III	40	43	49	53
Samtliga	26	29	36	49

Resultaten visar att studiemedlens rekryteringseffekt ökar successivt inom strängt taget alla socialgrupper. Effekten har varit störst i socialgrupp III och minst i grupp I. Differensen mellan grupp I och grupp III har dock minskat över tid, vilket innebär att den sociala utjämningseffekten alltså skulle ha minskat. Orsakerna till ökningen av studiemedlens generella rekryteringseffekt antas främst vara en förändring i attityder som medfört att allt fler successivt anammat tanken på att de studerande är självständiga individer, vars ekonomi bör vara skild från för-

äldrarnas. En annan förklaring kan vara den kraftiga ökning av studiemedelsbeloppet som 1989 års system innebar.

Orsaken till att den proportionella ökningen är störst för socialgrupp I anses sammanhänga dels med den ekonomiska utjämningen mellan socialgrupperna och dels att socialgrupp I ökat i storlek.

Mot bakgrund av dessa resultat kan man ställa frågan om tillgången till studiemedel verkligen har medfört att det blivit en större andel från lägre socialgrupper bland de högskolestuderande. Med utgångspunkt från de resultat som Reuterberg och Svensson presenterat finns det dock inte minsta tvivel om att studiemedelssystemet har varit socialt utjämnande. Av tabell D.1 framgår att den sociala utjämningseffekten visserligen minskat över tid, men att det fortfarande är en större andel av de studerande från lägre socialgrupper som kunnat påbörja sin högskoleutbildning tack vare studiemedlen.

Vid upprepade tillfällen har enkätundersökningar genomförts (t.ex. av Reuterberg och Svensson vårterminen 1990) om olika studiehinders betydelse bland dem som inte påbörjat högskoleutbildning. Av dessa framgår att ett av de oftast nämnda hindren uppgivits vara att man inte varit villig att dra på sig de studieskulder som blir följden av en högskoleutbildning. Den senaste undersökningen genomfördes vårterminen 1993 (hittills opublicerad i sin helhet). De vanligaste skälen att ej påbörja högskolestudier angavs där som:

1. Jag fick ett bra arbete utan högskoleutbildning. (48%)
2. Jag ville arbeta och tjäna pengar i stället för att studera. (39%)
3. Jag ville inte dra på mig de studieskulder, som blir följden av en högskoleutbildning. (38%)
4. Skulle få svårt att försörja mig på de studiemedel som utbetalas. (30%)

Fördelningen mellan socialgrupper vad gäller oviljan mot studieskulder fördelade sig enligt tabell D.2.

Tabell D.2 **Andel i varje socialgrupp som uppgivit att ovilja mot studieskulder varit ett av skälen till varför högskolestudier inte påbörjats (procent).**

	Soc.gr. I	Soc.gr. II	Soc.gr. III	Samtliga
Män	29	33	40	35
Kvinnor	31	43	43	40

Skillnaden mellan socialgrupperna kan förefalla vara liten, 11 procentenheter bland männen och 12 procentenheter bland kvinnorna. Till saken

hör dock att det är avsevärt fler från lägre socialgrupp som ej påbörjat och ej heller planerar påbörja högre studier. Resultaten tyder således på att oviljan mot att ådra sig stora studieskulder är starkast i lägre socialgrupper.

Bilaga E

Statistik rörande nuvarande system

Bilaga E.1

Utnyttjandet av studiemedel bland nybörjare läsåret 1984/85

För att belysa hur studiemedlen utnyttjas av studerande vid universitet och högskolor har utredningen låtit göra en specialbearbetning av uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) och CSN. Från SCB har erhållits uppgifter om samtliga första gången inskrivna vid universitet och högskolor läsåret 1984/85. För dessa har uppgifter erhållits om studieinriktning första terminen samt antal registreringsterminer i grundläggande högskoleutbildning och examina t.o.m. läsåret 1994/95. För samma individer har från CSN erhållits uppgifter om antal terminer t.o.m. läsåret 1994/95 med studiemedel – bidrag resp. lån. – och totalt lånat belopp t.o.m. kalenderåret 1995. Totalt lånat belopp var 3,4 miljarder kr.

Undersökningen omfattade totalt 41 858 nybörjare, varav 79 procent fått studiemedel (bidrag) för högskolestudier och 76 procent hade utnyttjat lånemöjligheten. Fördelning på kön och ålder framgår av tablån.

Kön, ålder 31 dec. 1984	Antal	Andel som fått studiemedel, proc.	Andel som lånat, proc.
MÄN och KVINNOR	41 858	79	76
- 21	18 268	93	90
22 - 24	7 868	86	84
25 - 34	9 060	73	71
35 -	6 662	40	37
MÄN	17 840	77	75
- 21	7 237	92	89
22 - 24	4 048	84	82
25 - 34	4 310	70	68
35 -	2 245	33	32
KVINNOR	24 018	80	77
- 21	11 031	94	90
22 - 24	3 820	89	87
25 - 34	4 750	76	73
35 -	4 417	43	40

Antalet män var lägre än antalet kvinnor och männen tillhörde i högre grad än kvinnorna åldersintervallet 22 – 34 år.

För att få en tillräckligt lång uppföljningsperiod har det varit nödvändigt att välja en nybörjargrupp drygt tio år tillbaka i tiden. Detta innebär bl.a.

– att de studerande påbörjat studierna med den uppdelning på linjer och enstaka/fristående kurser som gällde t.o.m. läsåret 1992/93
– att de studerande t.o.m. läsåret 1988/89 erhöll studiemedel enligt tidigare regler, med bl.a. lägre bidrag och andra återbetalningsregler än de nuvarande; många studerande torde därför endast ha lån med de återbetalningsregler som gällde t.o.m. år 1988
– att de studerande till stor del bedrev studier under 1980-talets jämfört med nuläget gynnsamma arbetsmarknadssituation och till stor del bör ha hunnit få arbete innan arbetslösheten började öka omkring år 1990.

Nybörjarna i undersökningen har fördelats på 19 olika studieinriktningar med hänsyn till yrkesinriktning och utbildningslinjernas längd. För varje studieinriktning har utöver uppgifterna om kön och ålder fördelningen på antal terminer med registrering, studiebidrag och studielån framtagits. Dessa uppgifter avser normalt hel termin, men registreringsuppgift kan avse en väsentligt kortare kurs eller enbart tentamen. Vidare erhölls från CSN och SCB uppgifter om totalt lånat belopp (utbetalat belopp i löpande penningvärde), lånets storlek den 31 december 1995, om examen erlagts, genomsnittligt antal examina för de examinerade samt eventuell studieregistrering efter examen.

De *examinerade* har fördelats efter den första examens inriktning på i princip samma 19 grupper som nybörjarna. De som t.ex. började studierna med en enstaka kurs och senare avlade en läkarexamen är således som nybörjare klassificerad som enstaka kurs-studerande men som examinerad som läkare. För examinerade, liksom för dem som inte avlagt någon examen, har samma uppgifter framtagits som ovan nämnts för nybörjarna.

I bearbetningen medtogs uppgifter om högst tolv terminers registrering och utnyttjande av studiemedel. Några studerande har ännu flera registreringsterminer och av dessa har en del rimligtvis haft studiestöd mer än tolv terminer (genom CSNs dispensregler). Uppgifterna om utbetalade lån avser samtliga lån läsåret 1984/85 – höstterminen 1995 medan lånebeloppet per 31 december 1995 även innefattar eventuella tidigare lån. – Vid beräkningen av genomsnittligt antal terminer med registrering och studiestöd har den i bearbetningen öppna klassen tolv eller fler terminer räknats som tretton terminer.

Uppgifterna om antalet terminer med studieregistrering i SCBs register, antalet terminer med studiebidrag och antalet terminer med studielån

visar inte oväntat betydande skillnader mellan studerande med olika studieinriktning eller examen och även skillnader beroende på ålder vid studierna början. Inom dessa olika grupper är skillnaderna som regel inte särskilt stora mellan män och kvinnor. Skillnaderna mellan könen beror främst på skillnader i studieinriktning/examen och även på skillnader i åldersfördelningen.

Alla nybörjare har naturligtvis minst en registrerad studietermin, medan drygt 20 procent helt har avstått från studiemedel (eller inte kunnat få studiemedel). Ytterligare fyra procent har bara haft bidrag utan att ha lån någon termin. Fördelningen på storleken av utbetalade lån läsåren 1984/85 – 1994/95 framgår av tabell E.1.1. Drygt 4 procent bland alla nybörjare hade lånat minst 200 000 kr.

Som väntat finns det bland de undersökta nybörjarna det vanliga studiemönstret: Några studerande som börjat på utbildningslinjerna har avbrutit studierna efter en eller ett par terminer. För flertalet nybörjare svarar antalet registreringsterminer ungefär mot den normala studietiden eller något därutöver. En liten grupp studerande har mycket långa studietider, bland dessa ingår studerande som bytt studieinriktning och eventuellt avlagt mer än en examen.

Bland nybörjare *på linjerna* har nästan alla utnyttjat studiemedlens bidragsdel minst en termin, medan som regel 5 – 10 procent avstått från att låna. Bland nybörjare på *enstaka/fristående kurs* som var minst 35 år gamla var det endast 13 procent som fått studiemedel – troligen därför att de flesta studerat på deltid, men även inkomstspärren, den tidigare förmögenhetsspärren och den övre åldersgränsen för studiemedel kan antas ha medverkat till den låga andelen.

Som exempel på den individuella variationen när det gäller utnyttjande av studiemedel kan tas fördelningen på antalet terminer med studielån bland dem som avlagt förskollärar- och fritidspedagogxamen (som första examen):

Antal terminer med lån	Procent av examinerade	Antal terminer med lån	Procent av examinerade	Antal terminer med lån	Procent av examinerade
0	10	5	13	10	1
1	3	6	14	11	1
2	3	7	3	12 -	1
3	2	8	2		
4	47	9	1	Totalt	100

De som påbörjat studierna på *enstaka/fristående kurs* har i mindre omfattning än linjenybörjare utnyttjat bidraget och lånemöjligheten. Detta gäller särskilt de äldre.

Tabell E.1.1 Sammanlagt utbetalade lånebelopp läsåren 1984/85 – 1994/95 fördelade på kön och ålder

Angivna lånebelopp innefattar varken lån för gymnasiala studier eller påförda uppräkningar eller räntor.

Kön ålder, år	Antal	Procentuell fördelning på lånebelopp (kr) 0	1-50 000	50 001-100 000	100 001-200 000	200 001-300 000	300 000-
MÄN och KVINNOR	41 858	18	21	26	30	4	-
- 21	18 268	10	16	31	39	5	-
22 - 24	7 868	11	19	30	36	4	-
25 - 34	9 060	19	29	25	23	4	-
35 -	6 662	49	30	12	9	1	-
MÄN	17 840	20	21	20	34	4	-
- 21	7 237	10	15	21	47	6	-
22 - 24	4 048	13	19	23	40	4	-
25 - 34	4 310	22	30	22	22	3	1
35 -	2 245	58	28	7	5	1	-
KVINNOR	24 018	17	21	31	27	3	-
- 21	11 031	9	16	37	34	4	-
22 - 24	3 820	10	18	38	31	3	-
25 - 34	4 750	16	28	28	25	4	-
35 -	4 417	44	30	14	10	1	-

Tabell E.1.2 visar att andelen med bidrag och andelen med lån inte varierar särskilt mycket mellan olika linjer, men att däremot de genomsnittliga lånebeloppen varierar ungefär motsvarande de olika utbildningarnas längd. Skillnaden mellan genomsnittligt antal registrerings-, bidrags- och låneterminer är som regel inte så stor. Medan studerande på exempelvis läkar- och sjuksköterskelinjerna utnyttjar studiestödet nästan alla registreringsterminer föreligger en betydande skillnad för bl.a. civilingenjörsutbildningarna (inkl. arkitekter), som har påtagligt flera registreringsterminer än bidrags- och låneterminer. (Teknologerna förefaller ha haft terminer då de förvärvsarbetet och kanske också läst

in eftersläpande tentamina – vilket kan stämma med andra uppgifter om de pressade studieprogrammen på civilingenjördslinjerna.)

För korta utbildningar, med måttliga lånebelopp, är det aktuella lånet per 31 december 1995 bara lite större än de utbetalade lånebeloppen. Det innebär att återbetalningen hittills i det närmaste – genomsnittligt räknat – balanserat ökningen av lånen (uppskrivning med inflationen av lån t.o.m. år 1988 och med ränta för lån tagna fr.o.m. år 1989). De som har längre utbildningar och större lån har fått en större räntebelastning (motsvarande) och har i mindre utsträckning klarat att återbetala i takt med uppskrivningen/räntan.

Enligt den gjorda bearbetningen har ca. trettio procent av alla nybörjarna haft studielån före den första studieterminen vid universitet och högskolor. De tidigare studierna kan ha avsett studier efter aderton års ålder i gymnasiet (enligt tidigare regler förutsatt att de flyttat hemifrån), studier främst i komvux samt kurser i folkhögskolan.

Andelen nybörjare som avlagt examen speglar både skillnader i studiernas organisation och utbildningstidens längd. De långa utbildningarna har lägre examinationsfrekvens än de korta utbildningarna.

Det förekommer att studietiden förlängs p.g.a. fortsatta studier, som ibland leder till ytterligare en examen eller motsvarande. Av samtliga examinerade hade 20 procent varit registrerade en eller flera terminer efter den termin då (första) examen tagits ut (framgår inte av här redovisade tabeller). Därför har vi tagit med uppgifter om dubbelexamination. Denna beror dock inte bara på helt olika examina, utan också på att det inom vissa studieområden finns påbyggnadslinjer och påbyggnadskurser. I konsekvens härmed är dubbelexamina vanligast bland sjuksköterskor, som behöver genomgå påbyggnasdslinjer för att få behörighet som exempelvis distriktssköterska eller barnmorska. (Enligt SCB:s register har 20 procent av de examinerade bedrivit studier efter den termin då första examen avlades.)

I *Tabell E.1.3* visas motsvarande uppgifter som i föregående tabell, men med uppdelning på kön och ålder. Andelen som utnyttjar studiestödet och andelen med lån är högst bland de yngsta nybörjarna. Dessa har också de största genomsnittliga lånen (räknat på dem som lånar). Bland de yngsta nybörjarna lånar män i genomsnitt mer än kvinnor – rimligtvis p.g.a. att de valt längre utbildningar – medan kvinnor som börjat studierna vid 25 års ålder eller senare lånar mera än män i motsvarande ålder. Dubbelexaminationen är till synes ganska oberoende av kön och ålder.

Tabell E.1.4 överensstämmer med tabell E.1.2, med skillnaden att tabellen bara avser de examinerade och uppdelning har skett efter inriktning på den först avlagda examen. Som regel är andelen med studiemedel (bidrag) större bland examinerade än bland nybörjare med motsvarande studieinriktning. Detta stämmer dock inte för alla grupper, t.ex. inte för tandläkarstuderande (en tänkbar förklaring kan vara att utländska studerande har högre lånebenägenhet och lägre examensfrekvens; det fanns många utländska nybörjare på tandläkarutbildningen i mitten av 1980-talet).

På liknande sätt har de examinerade som regel genomsnittligt högre studielån än de genomsnittliga lånen för motsvarande nybörjare – vilket är rimligt med tanke på att de som avbryter studierna normalt inte bör ha lånat lika mycket som dem som fullföljt utbildningen. Detta gäller dock inte för grupp 9 som omfattar olika korta tekniska utbildningar.

Tabell E.1.5 motsvarar tabell E.1.3, med skillnaden att tabell E.1.5 endast avser examinerade. Även tabell E.1.5 visar att bland de äldre är kvinnorna fler än männen och de lånar i genomsnitt något mera.

Tabell E.1.6 motsvarar tabellerna E.1.2 och E.1.4, men avser endast dem som inte avlagt examen. Som synes är den genomsnittliga skuldsättningen betydande även bland dem som (ännu) inte avlagt examen. Nybörjare i grupperna 2, 12 och 14 som inte avlagt examen har en högre utnyttjandegrad av studiemedel än dem som avlagt motsvarande examina.

Några grupper av studerande har stora lån, inte bara i form av de höga genomsnittslån som redovisas i tabellerna, utan genom att många har lån om minst 200 000 kr och enstaka studerande/examinerade har lån om minst 300 000 kr.

Sammanlagt ca. 1 700 nybörjare har fått låna över 200 000 kr. Av dessa saknade ca. 60 examen elva år senare. Sammantaget hade 50 nybörjare fått låna mer än 300 000 kr. Den största gruppen nybörjare med lån om minst 200 000 kr utgörs av ca. 600 nybörjare på enstaka/-fristående kurs.

Examinerade med stora lån finns främst inom följande grupper (andel med lån över 200 000 kr inom parentes): läkare (36 procent), tandläkare (11 procent), veterinärer, jägmästare etc. (13 procent), civilingenjörer och arkitekter (5 procent), jurister (17 procent), psykologer m. fl. (27 procent), teologer, humanister, bibliotekarier m.fl. (11 procent) och konstnärer (14 procent). Även bland nybörjare med motsvarande studieinriktningar, *men utan examen*, finns låntagare med lån över 200 000 kr och enstaka med lån över 300 000 kr. Detta framgår av tabell E.1.7, som motsvarar tabellerna E.1.3 och E.1.5, men avser endast dem som inte avlagt examen.

Avslutningsvis finns skäl att ånyo påpeka att de redovisade uppgifterna avser en nybörjargrupp i mitten av 1980-talet. Trots att bidragsdelen höjdes från år 1989 finns det uppgifter som tyder på att de som påbörjat studier under senare år lånar i väsentligt större omfattning. Detta behandlas i följande avsnitt.

Tabell E.1.2 Nybörjare i högskolan läsåret 1984/85 fördelade efter studiernas inriktning vid studiestarten, studietid, studiemedelsutnyttjande, lån, m.m.

Studiernas inriktning vid studiestarten	Antal nybörjare	Andel kvinnor proc.	Genomsnittligt antal terminer registrering	studiemedel bidrag	studiemedel lån	Andel (procent) med bidrag	Andel (procent) med lån	Genomsnittl. lån, tkr[1] utbetalat	Genomsnittl. lån, tkr[1] per 31 dec. 1995	Andel examinerade proc.[2]	Examina per examinerad
1 Läkarlinjen	499	44	11,0	10,0	9,5	96	95	178	204	100	1,00
2 Tandläkarlinjen	162	49	9,1	7,4	6,9	89	88	140	157	100	1,05
3 Veterinär-, jägmästar-, agronom- o. motsvarande linjer	256	45	9,6	7,9	6,9	95	91	132	146	100	1,08
4 Civilingenjörs- o. arkitektlinjer	3 139	20	10,2	7,7	7,3	96	94	127	140	100	1,02
5 Civilekonom- o. samhällsvetarlinjer	5 053	47	7,1	5,6	5,3	93	91	97	103	100	1,14
6 Sjuksköterskelinjer o. motsvarande	3 244	90	5,0	4,5	4,0	97	93	77	79	100	1,22
7 Famaceut- och lab.-ass.-linjer	1 464	89	5,4	4,4	4,1	92	87	80	86	100	1,08
8 Juristlinjen	1 001	52	9,5	8,0	7,4	94	92	133	157	100	1,12
9 Skogsmästar-, lantmästar-, sjöbefäls- o. ingenjörslinjer	1 698	9	4,6	3,7	3,3	91	87	68	69	100	1,17
10 Psykolog-, logoped- o. beteende-vetarlinjer	155	74	8,5	7,3	7,0	97	94	132	158	100	1,03
11 Teolog-, humanist-, bibliotekarie- o. journalistlinjer	451	64	7,4	6,3	5,9	93	91	111	127	100	1,06
12 Konstnärslinjer	710	59	8,2	7,1	6,7	96	94	126	152	100	1,07
13 Naturvetar-, apotekar-, matematiker- o. statistikerlinjer	1 180	37	8,5	6,8	6,4	96	95	113	128	100	1,12
14 Klasslärarlinjer	949	78	6,2	5,5	5,1	98	95	92	100	100	1,03
15 Ämnes- o. folkhögskollärarlinjer	1 899	46	6,2	5,0	4,7	88	86	96	105	100	1,05
16 Förskollärar- o. fritidspedagoglinjer	3 357	89	4,6	4,4	3,9	96	91	68	73	100	1,02
17 Socionom- o. förvaltningslinjer	846	82	7,3	6,7	6,4	97	96	118	135	100	1,01
18 Övriga linjer m.m.	1 015	69	5,1	3,9	3,7	82	80	79	81	100	1,06
19 Enstaka/fristående kurser	14 780	57	5,1	3,1	2,8	52	49	84	91	100	1,09
20 SAMTLIGA	41 858	57	6,2	4,7	4,4	79	76	93	101	100	1,09

1) lån per låntagare
2) inkl. examina med annan inriktning

Tabell E.1.3 **Nybörjare i högskolan läsåret 1984/85 fördelade efter kön och ålder, studietid, studiemedelsutnyttjande, lån, m.m.**

Kön ålder, år	Antal nybör-jare	Genomsnittligt antal terminer			Andel (procent) med		Genomsnittl. lån, tkr[1]		Andel ex-aminerade proc.[2]	Examina per exami-nerad
		registre-ring	studiemedel		bidrag	lån	utbetalat	per 31 dec. 1995		
			bidrag	lån						
MÄN o. KVINNOR										
Samtliga	41 858	6,2	4,7	4,4	79	76	93	101	58	1,09
- 21	18 268	7,7	6,4	5,8	93	90	102	115	68	1,10
22 - 24	7 868	6,5	5,1	4,8	86	84	97	108	61	1,08
25 - 34	9 060	4,9	3,5	3,3	73	71	84	89	53	1,08
35 -	6 662	3,5	1,5	1,4	40	37	57	50	35	1,06
MÄN										
Samtliga	17 840	6,6	4,9	4,6	77	75	98	107	54	1,09
- 21	7 237	8,5	6,7	6,2	92	89	112	126	64	1,10
22 - 24	4 048	7,0	5,3	5,0	84	82	101	110	55	1,08
25 - 34	4 310	4,8	3,3	3,2	70	68	82	85	47	1,08
35 -	2 245	3,0	1,1	1,0	33	32	50	44	29	1,06
KVINNOR										
Samtliga	24 018	5,9	4,6	4,2	80	77	89	97	62	1,09
- 21	11 031	7,1	6,1	5,5	94	90	96	108	71	1,10
22 - 24	3 820	6,0	5,0	4,6	89	87	93	106	67	1,11
25 - 34	4 750	5,0	3,6	3,4	76	73	85	92	58	1,10
35 -	4 417	3,8	1,7	1,6	43	40	56	52	38	1,07

1) lån per låntagare
2) inkl. examina med annan inriktning

Tabell E.1.4 Nybörjare i högskolan läsåret 1984/85 som avlagt examen fördelade efter examensinriktning, studietid, studiemedelsutnyttjande, lån, m.m.

Examensinriktning	Antal examinerade	Andel kvinnor proc.	Genomsnittligt antal terminer registrering	Genomsnittligt antal terminer studiemedel bidrag	Genomsnittligt antal terminer studiemedel lån	Andel (procent) med bidrag	Andel (procent) med lån	Genomsnittl. lån, tkr[1] utbetalat	Genomsnittl. lån, tkr[1] per 31 dec. 1995	Examina per examinerad[2]
1 Läkarlinjen	583	44	11,9	10,9	10,2	97	96	188	219	1,01
2 Tandläkarlinjen	127	54	10,3	7,7	7,5	83	82	158	184	1,06
3 Veterinär-, jägmästar-, agronom- o. motsvarande linjer	251	46	10,0	8,5	7,3	96	91	141	157	1,07
4 Civilingenjörs- o. arkitektlinjer	2 616	19	10,7	8,5	7,9	97	95	135	148	1,02
5 Civilekonom- o. samhällsvetarlinjer	3 849	50	7,9	6,3	5,8	94	92	103	110	1,15
6 Sjuksköterskelinjer o. motsvarande	3 369	90	5,4	4,6	4,1	96	92	80	82	1,21
7 Famaceut- och lab.-ass.-linjer	1 477	89	5,8	4,6	4,2	91	87	82	88	1,07
8 Juristlinjen	677	50	11,3	9,8	9,1	96	94	160	194	1,07
9 Skogsmästar-, lantmästar-, sjöbefäls- o. ingenjörslinjer	1 281	8	5,0	4,0	3,6	94	84	59	54	1,18
10 Psykolog-, logoped- o. beteende-vetarlinjer	138	77	10,7	9,1	8,5	96	94	160	197	1,03
11 Teolog-, humanist-, bibliotekarie- o. journalistlinjer	471	69	8,7	7,3	6,6	97	94	122	141	1,05
12 Konstnärslinjer	473	55	8,6	7,5	7,1	95	93	135	164	1,06
13 Naturvetar-, apotekar-, matematiker- o. statistikerlinjer	709	43	9,1	7,5	7,0	97	95	118	133	1,10
14 Klasslärarlinjer	1 021	79	6,7	5,9	5,4	98	95	97	108	1,03
15 Ämnes- o. folkhögskollärarlinjer	1 910	50	6,6	5,2	4,8	86	84	98	107	1,07
16 Förskollärar- o. fritidspedagoglinjer	3 002	90	4,9	4,5	4,0	97	92	69	75	1,02
17 Socionom- o. förvaltningslinjer	805	82	8,0	7,0	6,7	98	97	124	143	1,00
18 Övriga linjer m.m.	1 610	65	8,0	6,2	5,7	92	89	110	124	1,18
19 Enstaka/fristående kurser	4	25	5,8	4,5	4,5	50	50	149	190	1,00
20 SAMTLIGA	24 373	61	7,4	6,1	5,6	95	91	102	113	1,09

1) lån per låntagare
2) inkl. examina med annan inriktning

Tabell E.1.5 **Nybörjare i högskolan läsåret 1984/85 som avlagt examen fördelade efter kön och ålder, studietid, studiemedelsutnyttjande, lån, m.m.**

Kön ålder, år	Antal nybör-jare	Genomsnittligt antal terminer registre-ring	studiemedel bidrag	 lån	Andel (procent) med bidrag	 lån	Genomsnittl. lån, tkr[1] utbetalat	 per 31 dec. 1995	Examina per exami-nerad[2]
MÄN o. KVINNOR									
Samtliga	24 373	7,4	6,1	5,6	95	91	102	113	1,09
- 21	12 473	8,4	7,1	6,4	97	94	108	122	1,10
22 - 24	4 776	7,3	6,2	5,8	96	94	106	119	1,10
25 - 34	7 999	5,9	4,8	4,5	93	90	95	101	1,09
35 -	2 325	4,9	3,3	3,1	80	75	73	67	1,07
MÄN	9 553	8,1	6,6	6,1	93	91	111	122	1,09
Samtliga	4 644	9,6	7,9	7,2	97	94	123	138	1,10
- 21	2 229	8,2	6,6	6,3	94	93	115	126	1,08
22 - 24	2 035	5,9	4,8	4,6	91	89	93	97	1,08
25 - 34	645	4,1	2,6	2,5	73	70	59	50	1,06
35 -									
KVINNOR									
Samtliga	14 820	6,9	5,8	5,3	95	92	97	107	1,09
- 21	7 829	7,7	6,7	6,0	98	94	100	112	1,10
22 - 24	2 547	6,6	5,7	5,3	97	95	99	112	1,11
25 - 34	2 764	5,9	4,8	4,5	95	91	96	104	1,10
35 -	1 680	5,3	3,6	3,3	83	77	79	72	1,07

1) lån per låntagare

2) inkl. examina med annan inriktning

Tabell E.1.6 Nybörjare i högskolan läsåret 1984/85 som inte avlagt examen fördelade efter studiernas inriktning vid studiestarten, studietid, studiemedelsutnyttjande, lån, m.m.

Studiernas inriktning vid studiestarten	Antal nybör-jare	Andel kvinnor proc.	Genomsnittligt antal terminer registre-ring	studiemedel bidrag	studiemedel lån	Andel (procent) med bidrag	Andel (procent) med lån	Genomsnittl. lån, tkr[1] utbetalat	Genomsnittl. lån, tkr[1] per 31 dec. 1995
1 Läkarlinjen	61	41	7,7	5,8	5,2	84	80	126	149
2 Tandläkarlinjen	51	39	7,0	6,1	5,4	92	90	109	119
3 Veterinär-, jägmästar-, agronom- o. motsvarande linjer	35	51	9,5	6,7	6,2	94	91	120	141
4 Civilingenjörs- o. arkitektlinjer	766	18	9,1	5,8	5,5	94	93	105	119
5 Civilekonom- o. samhällsvetarlinjer	1 800	40	6,3	4,6	4,4	90	89	87	95
6 Sjuksköterskelinjer o. motsvarande	219	89	2,4	2,5	2,3	90	88	49	47
7 Famaceut- och lab.-ass.-linjer	143	81	3,5	3,2	2,8	88	82	63	64
8 Juristlinjen	374	52	7,1	5,3	5,0	89	87	99	116
9 Skogsmästar-, lantmästar-, sjöbefäls- o. ingenjörslinjer	427	14	3,8	2,7	2,5	84	80	48	44
10 Psykolog-, logoped- o. beteende-vetarlinjer	62	66	6,6	5,6	5,6	97	95	114	139
11 Teolog-, humanist-, bibliotekarie- o. journalistlinjer	154	56	5,8	4,7	4,3	88	84	87	99
12 Konstnärslinjer	274	64	7,6	6,4	6,1	96	95	118	142
13 Naturvetar-, apotekar-, matematiker- o. statistikerlinjer	427	31	7,3	5,4	5,2	94	93	98	111
14 Klasslärarlinjer	63	70	4,5	4,5	4,2	98	97	87	102
15 Ämnes- o. folkhögskollärarlinjer	295	44	5,6	4,4	4,0	85	83	89	102
16 Förskollärar- o. fritidspedagoglinjer	452	83	3,2	3,3	3,0	90	85	59	64
17 Socionom- o. förvaltningslinjer	130	75	5,2	4,9	4,8	92	92	99	115
18 Övriga linjer m.m.	266	43	4,1	2,1	2,0	54	53	64	66
19 Enstaka/fristående kurser	11 441	57	3,8	1,9	1,7	41	38	64	67
20 SAMTLIGA	17 485	53	4,6	2,8	2,6	58	55	74	80

1) lån per låntagare

Tabell E.1.7 **Nybörjare i högskolan läsåret 1984/85 som inte avlagt examen fördelade efter kön och ålder, studietid, studiemedelsutnyttjande, lån, m.m.**

Kön ålder, år	Antal nybör-jare	Genomsnittligt antal terminer			Andel (procent) med		Genomsnittl. lån, tkr[1]	
		registre-ring	studiemedel		bidrag	lån	utbetalat	per 31 dec. 1995
			bidrag	lån				
MÄN o. KVINNOR								
Samtliga	17 485	4,6	2,8	2,6	58	55	74	80
- 21	5 795	6,2	4,7	4,3	85	81	88	98
22 - 24	3 092	5,3	3,5	3,4	72	70	81	88
25 - 34	4 261	3,8	2,0	1,9	51	48	66	70
35 -	4 337	2,8	0,5	0,5	18	16	37	30
MÄN								
Samtliga	8 287	4,9	2,9	2,8	59	57	78	83
- 21	2 593	6,7	4,8	4,4	83	80	90	101
22 - 24	1 819	5,6	3,6	3,4	71	70	81	86
25 - 34	2 275	3,9	2,0	1,9	51	50	67	70
35 -	1 600	2,5	0,5	0,4	17	16	41	37
KVINNOR								
Samtliga	9 198	4,3	2,7	2,5	56	53	71	77
- 21	3 202	5,8	4,7	4,2	86	81	86	96
22 - 24	1 273	4,8	3,5	3,2	72	70	80	90
25 - 34	1 986	3,7	2,0	1,8	50	47	64	70
35 -	2 737	2,9	0,6	0,5	19	16	35	27

1) lån per låntagare

Bilaga E.2

Studerandes studiefinansiering och förmögenheter år 1993

Statistiska Centralbyrån (SCB) har för utredningens räkning bearbetat olika register för att kombinera uppgifter om studerade i gymnasieskolan, komvux och högskolan under år 1993 med uppgifter om inkomster förmögenhet m.m. Uppgifter om elever i folkhögskolan var inte tillgängliga. Syftet var att kartlägga hur de studerande finansierade sina studier, hur stora inkomster de hade vid sidan av studier, deras förmögenhet m.m.

Inkomst avser inkomst av anställning, företagarinkomst och inkomst av kapital. Förmögenhetsbegreppet är det samma som används i taxeringen. Vid deklaration av förmögenhet per sista december 1993 skulle även tillgångar under beskattningsgränsen redovisas.

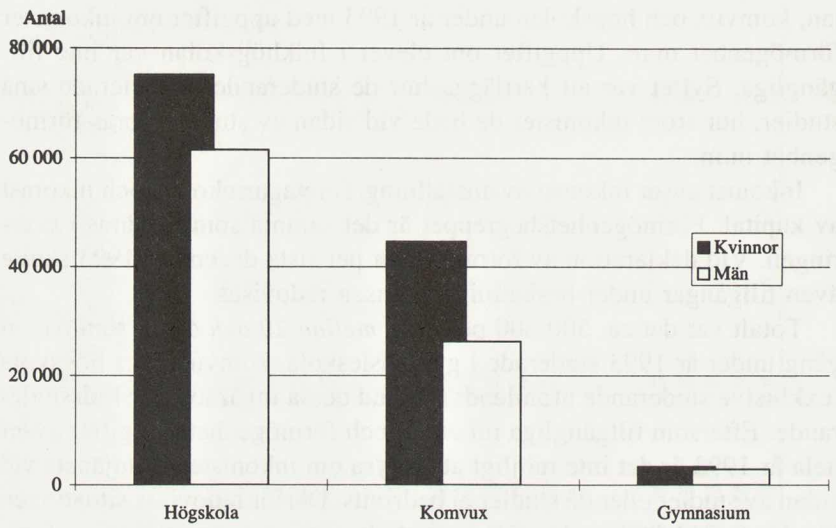
Totalt var det ca. 500 000 personer *mellan 20 och 64 år* som någon gång under år 1993 studerade i gymnasieskola, komvux eller högskola (exklusive studerande utomlands). Bland dessa ingår även deltidsstuderande. Eftersom tillgängliga inkomst- och förmögenhetsuppgifter avser hela år 1993 är det inte möjligt att belysa om inkomsterna intjänats vid sidan av studier eller då studier ej bedrivits. Därför redovisas situationen för de ca. 214 000 studerande som studerade i samma utbildningsform båda terminerna år 1993. Det är således mer än hälften av de studerande som ingår i undersökningen som bytt studieinriktning eller endast studerat en termin år 1993 och som därför utelämnats i den fortsatta bearbetningen.

Utbildning	**Samtliga som studerat år 1993**	**Studerande med samma studier hela år 1993**	
		antal	*procent*
Gymnasieskola	46 100	6 200	13
Komvux	189 800	70 900	37
Högskolan	260 100	136 700	53
Samtliga	496 000	213 800	43

I ovanstående tablå har för varje utbildningsform angivits de som bedrivit samma studier hela året 1993 i procent av totala antalet som studerade någon gång under året. Eftersom högskolestudierna normalt

är av längst varaktighet har störst andel av dessa kommit med i den fortsatta bearbetningen. Diagrammen och texterna nedan refererar – om inte annat anges – till dem som studerade i samma utbildning hela år 1993.

Figur E.2.1 Antal kvinnor och män som studerat i samma utbildningsform under hela år 1993, fördelade efter utbildningsform.

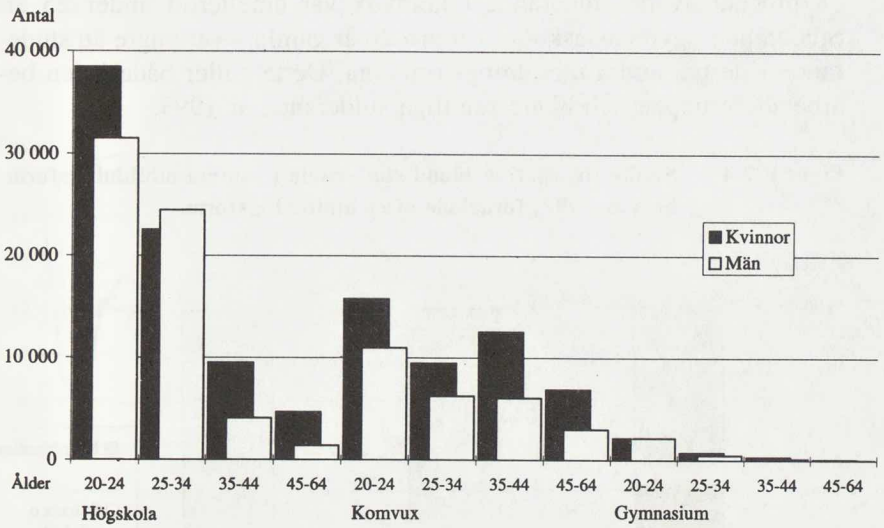


Källa: SCB

Kvinnorna var fler än männen, oavsett utbildningsform, vilket överensstämmer med tillgänglig elevstatistik. Detta förhållande framträder tydligast bland komvuxstuderande, 63 procent kvinnor och 37 procent män, medan det bland de förhållandevis få gymnasiestuderande var nästan lika många män som kvinnor, 47 procent respektive 53 procent.

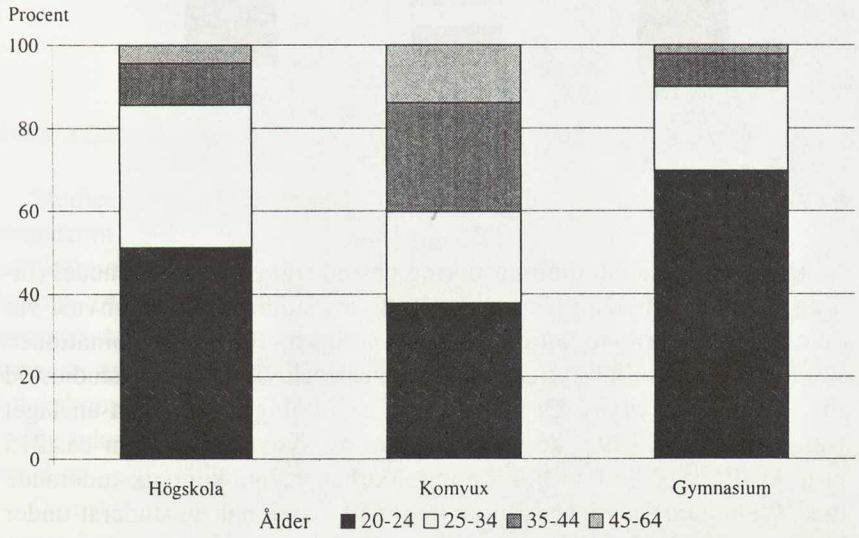
Kvinnorna var också fler än männen oavsett åldersklass. Skillnaden mellan andelen kvinnor och män var speciellt tydlig i åldersintervallen 35-64 år, där i genomsnitt 70 procent av de fåtaliga eleverna var kvinnor. Männen var dock fler än kvinnorna i gruppen högskolestuderande 25-34 år.

Figur E.2.2 **Antal kvinnor och män i åldrarna 20–24, 25–34, 35–44 och 45–64 år som studerat i samma utbildningsform hela året 1993, fördelade efter utbildningsform**



Källa: SCB

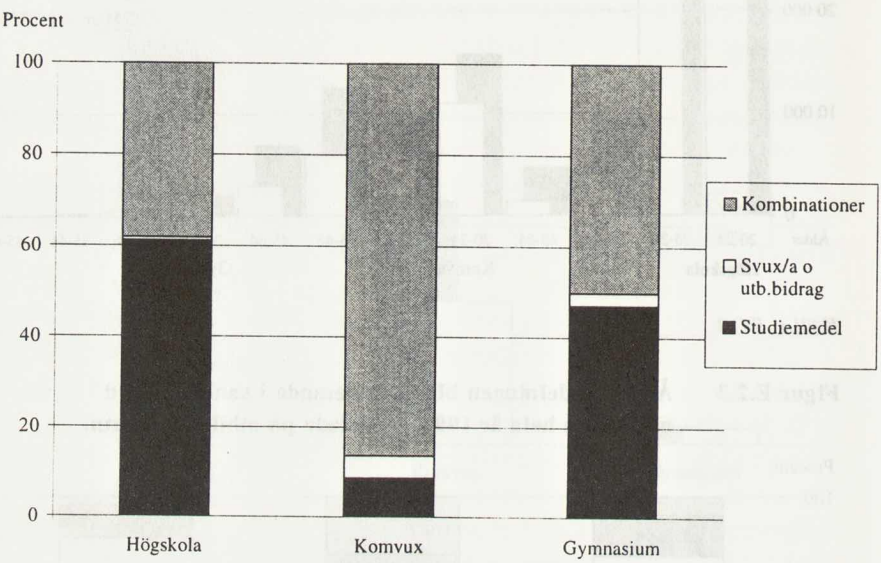
Figur E.2.3 **Åldersfördelningen bland studerande i samma utbild ningsform hela år 1993, fördelade på utbildningsform.**



Källa: SCB

Andelen av studerande mellan 35 och 44 år gamla, oavsett kön, var större i komvux än i de två övriga utbildningsformerna. Det överensstämmer med att komvux främst vänder sig till äldre studerande. Närmare 38 procent av de studerande i komvux var emellertid under 25 år. Studerande i gymnasieskolan – minst 20 år gamla – var yngre än studerande i de två andra utbildningsformerna. Detta gäller både i den bearbetade gruppen och bland samtliga studerande år 1993.

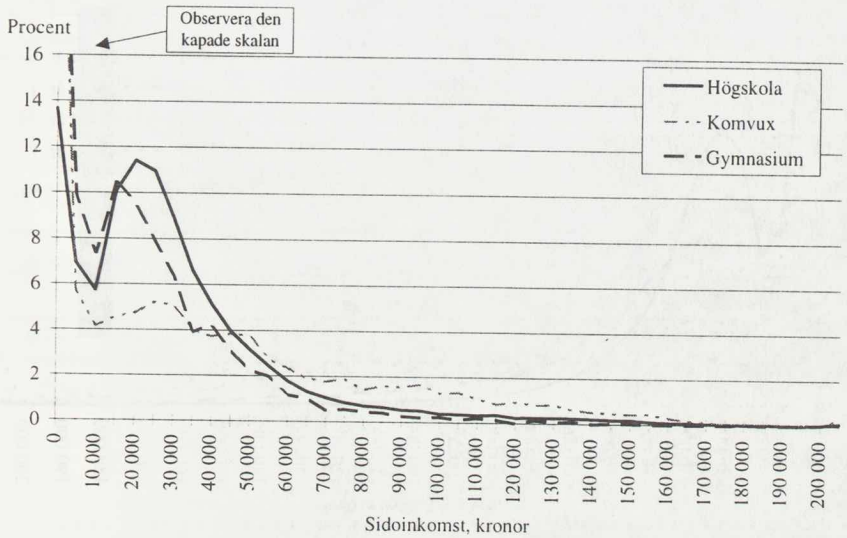
Figur E.2.4 Studiefinansiering bland studerande i samma utbildningsform hela år 1993, fördelade efter utbildningsform.



Källa: SCB och CSN

De studerandes studiefinansiering bestod främst av studiemedel (bidrag och ev. lån) samt kombinationer av studiestöd. I komvux var kombinationer av studiefinansiering vanligast, främst kombinationen studiemedel, särskilt vuxenstudiestöd (svux) och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa). Det är en följd av ökningen av svuxa-anslaget fr.o.m. 1 juli år 1993, då utbetalningen av svuxa ökade från ca. 215 milj. kr till ca. 2 260. milj. kr. Sannolikt har många komvuxstuderande med studiemedel under våren år 1993 fått svuxa när de studerat under hösten år 1993.

Figur E.2.5 **Studiemedelstagare som studerat i samma utbildningsform hela år 1993, fördelade efter sidoinkomst och utbild-ningsform.**



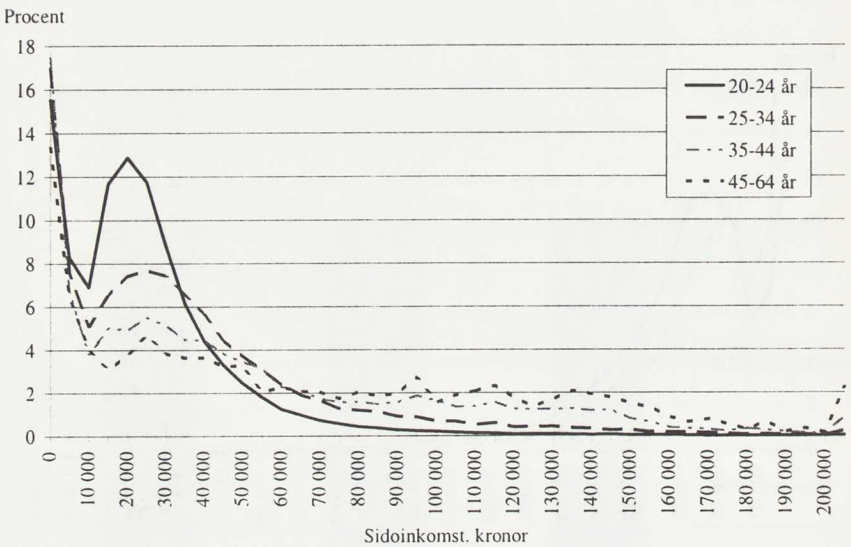
Källa: SCB och CSN

Studiestödstagarnas sidoinkomster varierade i förhållande till utbildningsform. Mycket låga sidoinkomster var vanligast bland gymnasie- och komvuxstuderande (komvux och gymnasium 27 procent, högskola knappt 14 procent), medan höga sidoinkomster var vanligast bland komvuxstuderande. Det senare kan antas bero både på att studerande i komvux är äldre än övriga studerande och att svux/a inte reduceras vid sidoinkomster. Studerande i högskolan och gymnasieskolan hade en tydlig inkomsttopp kring 20 000 kr per år, vilken kan antas till stor del bestå av inkomster från sommararbete.

Den stora andelen komvuxstuderande med studiemedel utan sidoinkomst kan bero på att flertalet av dessa var under 25 år och under senare tid haft svårt att få arbete vid sidan av studier. Motsvarande

förhållande gäller också dem som studerade i gymnasiet.

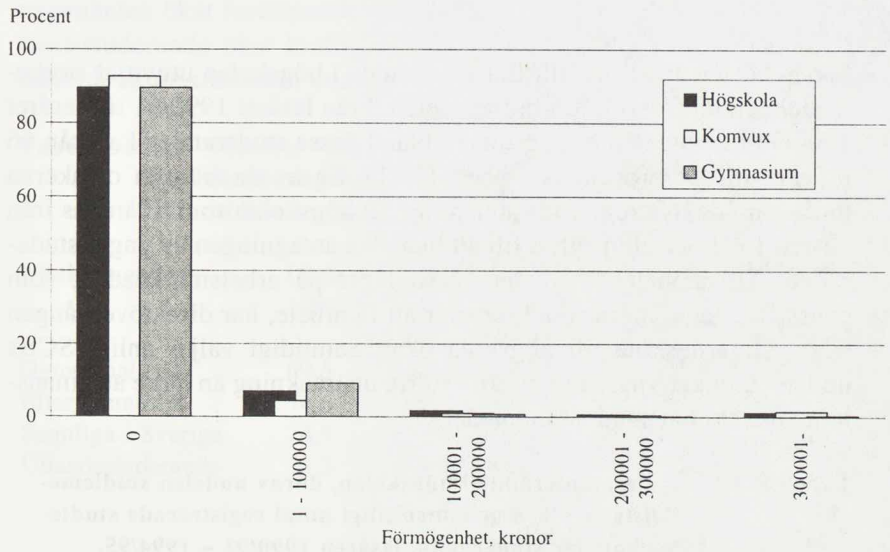
Figur E.2.6 Högskolestuderande med studiemedel under hela år 1993, fördelade efter ålder och sidoinkomst.



Källa: SCB och CSN

Inkomstfördelningen för studiemedelstagare varierade tydligt med åldern. Yngre studiemedelstagare hade lägre sidoinkomster. Så gott som alla högskolestuderande under 25 år med studiemedel tjänar under 100 000 kr vid sidan av studierna. Det stora antalet med sidoinkomster kring 20 000 kr kan som nämnts antas vara inkomster från sommararbete. De äldre studerande har en större inkomstspridning, vilket inte är förvånande då de i större utsträckning än yngre studerande bedriver deltidsstudier – eventuellt med studiemedel på deltid – och därmed har större möjligheter att arbeta vid sidan av studierna.

Figur E.2.7 **Studiemedelstagare som studerat i samma utbildningsform hela år 1993, fördelade efter utbildningsform och förmögenhet.**



Källa SCB och CSN

Mindre än 2 procent av de studerande - oavsett utbildningsform - hade en förmögenhet överstigande 200 000 kr under år 1993. Nästan inga studiemedelstagare hade en förmögenhet överstigande 300 000 kr. Effekten av besparingar i studiestödssystemet genom studiemedelsprövning mot förmögenhet är därför sannolikt liten, särskilt då studiemedelsprövning redan görs mot inkomster av kapital, såsom aktieavkastning, realisationsvinst m.m. Dessutom är förmögenheter under 800 000 kr i det närmaste omöjliga att kontrollera då man numera i deklarationen inte behöver uppge förmögenhet under detta belopp.

Bilaga E.3

Förändringar under 1990-talet

Sedan hösten 1991 har allt fler studerande i högskolan utnyttjat studiemedel och då framför allt bidragsdelen. Från läsåret 1990/91 till läsåret 1994/95 har andelen bidragstagare bland dessa studerande ökat från 66 procent till 74 procent (se tabell E.3.1). En av de främsta orsakerna torde vara de nya regler för antagning till högskolan som tillämpas från hösten 1991 och som syftar till att bl.a. öka antagningen av yngre studerande. Tillsammans med det kärva läget på arbetsmarknaden, som begränsat ungdomarnas möjligheter att få arbete, har direktövergången från gymnasieskola till högskola ökat. Samtidigt väljer enligt SCBs undersökningar yngre nybörjare i större utsträckning än äldre att finansiera sina studier med studiemedel.

Tabell E.3.1 Antal studerande i högskolan, därav andelen studiemedelstagare och genomsnittligt antal registrerade studieveckor per studerande, läsåren 1990/91 – 1994/95.

Läsår	Antal studerande i grundutbildning	Studiemedelstagare (procent)	Genomsnittligt antal registrerade studieveckor per studerande
1990/91	202 498	66	28
1991/92	221 173	69	29
1992/93	241 455	72	30
1993/94	256 442	74	33
1994/95	269 815	74	33

Källa:CSN

Av tabell E.3.1 framgår också att antalet registrerade studieveckor per studerande ökat, d.v.s. studieomfattningen har ökat. Läsåret 1990/91 var varje studerande i grundläggande högskoleutbildning i genomsnitt registrerad för 28 veckors studier, medan motsvarande genomsnitt läsåret 1994/95 var 33 veckor. Till viss del kan orsaken vara den ökade antagningen av unga studerande. Detta bidrar till det ökade utnyttjandet av studiemedlen.

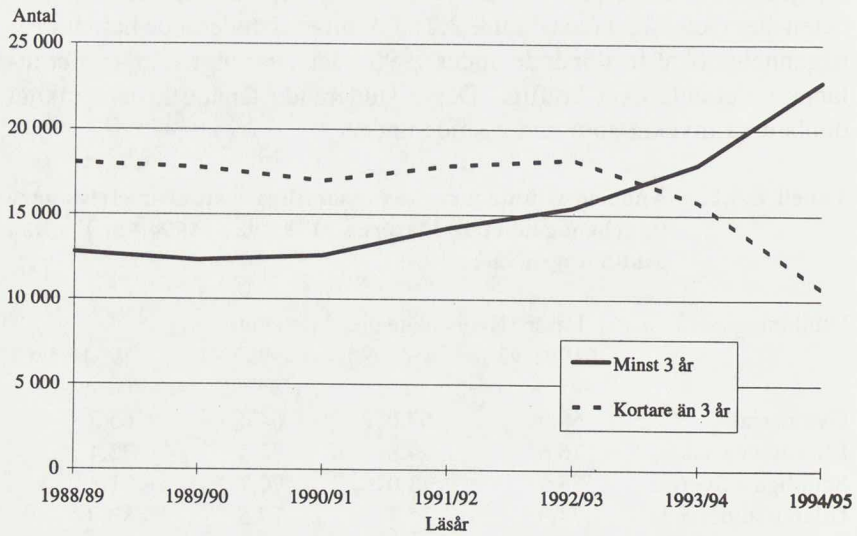
En allt större del av studerande utnyttjar studiebidraget. Däremot har lånebenägenheten, d.v.s. andelen låntagare av samtliga studiemedelstagare, sjunkit för studerande t.o.m. läsåret 1993/94, varefter lånebenägenheten åter ökat något (se tabell E.3.2). För utlandsstuderande har lånebenägenheten ökat fortlöpande under 1990-talet samtidigt som antalet utlandsstuderande ökat kraftigt. Dessa studerande lånar i kronor räknat dubbelt så mycket som andra studerande.

Tabell E.3.2 Andelen låntagare av samtliga studiemedelstagare (lånebenägenheten) läsåren 1991/92 –1994/95 i olika utbildningsnivåer.

Utbildningsnivå	Läsår (lånebenägenhet i procent)			
	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Gymnasial	69,5	67,0	64,0	65,2
Eftergymnasial	76,6	74,8	72,5	73,4
Samtliga i Sverige	74,9	73,0	70,7	71,8
Utlandsstuderande	74,3	75,4	77,5	80,0

Det har också skett förändringar inom högskoleområdet som medverkar till förlängda studietider, framför allt för utbildningar inom vårdområdet. Exempelvis har sjuksköterskeutbilningen ökat från fem till sex terminer. Vidare förefaller högskolereformen år 1993 ha medfört att studietiderna ökat även för andra studerande. Exempelvis har examina från den tidigare tre och ett halvt år långa ekonomlinjen i stor utsträckning ersatts med att de studerande tar ut en magisterexamen omfattande minst fyra års studier. Att studietiderna ökat framgår bl.a. av examensstatistik från senare år (se figur E.3.1). Den visar att i förhållande till samtliga examina har såväl antalet som andelen examina från utbildningar omfattande minst tre års studier ökat. Mellan läsåret 1988/89 och läsåret 1994/95 har denna andel ökat från 41 procent till 68 procent.

Figur E.3.1 Antalet högskoleexamina omfattande mindre än, respektive minst tre års studier läsåren 1988/89 – 1994/95.



Källa: SCB

Det kärva läget på arbetsmarknaden bidrar också dels till att studerande i väntan på att komma in på önskad utbildning studerar på något andrahandsalternativ, dels till att examinerade fortsätter att studera efter examen. Det senare styrks av uppgifter från SCB om andelen examinerade som var registrerade höstterminen efter examensläsåret. Denna andel har ökat från 10 procent läsåret 1990/91 till 15 procent läsåret 1993/94. Dessa tendenser är för närvarande svåra att helt säkert belägga, men torde medföra ett ökat antal studieterminer med studiemedel på högskolenivå.

De här redovisade aktuella tendenserna medför både ökade kostnader för bidragen och ökad skuldsättning.

Bilaga F

Kapitelspecifika bilagor

Bilaga F.1

Årsarbetsinkomst för heltidsarbetande i åldern 25–29 år, efter högsta utbildning (uppräknade tal för 1970).

Utbildning	Män		Kvinnor	
	1970	1990	1970	1990
Bibliotekarier	198 800	170 500	160 000	159 600
Konstnärlig utbildning	204 600	183 300	123 300	140 200
Teologer	203 900	195 700	141 000	172 400
Humanister	273 200	216 900	196 300	179 500
Fritidsledare	138 700	160 400	111 400	132 900
Fritidspedagoger	117 200	153 900	99 200	138 800
Förskollärare	-	151 600	112 500	139 500
Grundskollärare	-	188 000	-	178 600
Klasslärare	242 500	210 100	165 200	191 100
Ämneslärare	266 100	230 600	206 000	199 300
Yrkeslärare	210 300	208 300	172 100	184 400
Lärare estetiska ämnen	211 400	194 600	167 800	174 900
Ekonomer	357 500	299 500	184 100	200 800
Jurister	371 000	305 600	237 800	210 800
Journalister	200 000	234 400	150 900	189 600
Psykologer	-	212 100	-	188 700
Socionomer social linje	236 900	212 300	161 700	172 100
Programmerare	170 700	225 700	125 000	171 400
Samhälls-bet. vetare	227 800	267 500	158 500	192 500
Syokonsulter	-	186 000	-	168 700
Arkitekter	363 900	267 000	203 300	213 000
Driftstekniker	-	181 300	-	141 700
Civiling. Vov-Lantm.	359 300	288 500	172 700	195 500
Civiling. El-Fy-Da	310 800	284 400	186 300	206 200
Civiling. Ma-Fa-Ind	337 200	290 700	142 500	196 500
Civiling. Ke-Bv-Geo	360 200	305 100	183 900	213 100
Civiling. okänd inriktn.	352 200	285 300	179 800	191 100
Naturvetare	247 800	231 700	191 900	177 000
Högskoleingenjörer	-	188 600	-	143 600
Gymnasieingenjörer	180 500	185 700	84 200	135 100
Sjöbefäl	123 300	217 100	-	137 500
Apotekare	372 600	301 900	240 300	234 000
Arbetsterapeuter	170 900	153 900	109 300	143 100
Laboratorieassistenter	112 700	163 900	112 300	151 300
Läkare	562 400	358 300	421 700	291 200
Receptarier	225 300	217 500	153 400	192 000
Sjukgymnaster	163 100	161 200	139 100	151 800
Sjuksköterskor	155 100	184 200	130 500	160 600
Social serviceutbildning	153 100	174 900	146 900	156 100
Tandhygienister	-	-	106 300	142 200
Tandläkare	374 200	238 200	249 100	206 200
Veterinärer	312 100	314 500	208 500	227 200
Agronomer-hortonomer	266 500	224 200	170 800	170 800
Jägmästare	310 600	274 800	-	171 100
Poliser	183 800	237 300	131 200	203 800
Militärer	221 200	239 100	-	166 500

Anm. Civiling. Vov-Lantm = Civilingenjör med inriktning lantmäteri och väg och vatten.
Civiling. El-Fy-Da = Civilingenjör med inriktning elektro. teknisk fysik och data.
Civiling. Ma-Fa-Ind = Civilingenjör med inriktning maskin, farkost. industriell ekonomi m.fl.
Civiling. Ke-Bv-Geo = Civilingenjör med inriktning kemi, bergsvetenskap, och geoteknik.

Bilaga F.2

Jämförelse av disponibel månadsinkomst mellan förvärvsarbete och studier

Förusättningar:

Sex olika hushållstyper har valts, nämligen:
- Ensamstående yngre än 29 år
- Gifta/sambo yngre än 29 år
- Ensamstående med ett barn yngre än 10 år
- Ensamstående med två barn yngre än 10 år
- Gifta/sambo med ett barn yngre än 10 år
- Gifta/sambo med två barn yngre än 10 år

En person som förvärvsarbetar antas ha en månadsinkomst på 12 000 kr, vilket ger 409 kr i dagpenninggrundande arbetslöshetsersättning (DPA). I en del exempel avseende ensamstående föräldrar antas månadsinkomsten vara 6 760 kr, vilket ger 230 kr i DPA, för att jämföra situationen för förvärvsarbetande och studerande ensamstående föräldrar med låg inkomst. En person som studerar med särskilt vuxenstudiestöd, oavsett arbetslös eller ej, eller studerar med utbildningsbidrag antas också ha haft nämnda inkomster innan studierna eller arbetslösheten började. Studierna antas pågå 9 månader. Resterande 3 månader av kalenderåret antas studenten ha inkomster motsvarande arbetslöshetsersättningen (75%) för tidigare nämnda månadsinkomster. I hushåll med två vuxna antas den som inte studerar ha en årsinkomst på 150 000 kr, motsvarande en månadsinkomst på 12 500 kr.

Skatt har beräknats enligt 1996 års skattetabell 30. Beräkning av bostadsbidrag har skett enligt 1996 års regler. För en ensamstående person utan barn har boendekostnaden antagits vara 2 500 kr per månad, för gifta/samboende personer utan barn 4 000 kr per månad och för övriga hushållstyper med barn 5 000 kr. För beräkning av barnbidrag och bidragsförskott har reglerna som gäller 1 januari 1996 använts.

Tabell F.2.1 Ensamstående utan barn – inkomst 12 000 kr per månad.

	Förvärvs-	*Nuvarande studiestöd*			*Nytt studiestöd*		
	arbete	Studiemedel	Svux/a	Utb.bidrag	40%	60%	80%
Egen inkomst	144 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000
Ink. make/ sambo	0	0	0	0	0	0	0
Studiebidrag	0	17 658	52 650	81 000	25 412	38 119	50 825
Skatt (tabell 30)	43 884	6 780	23 448	30 876	6 780	6 780	6 780
Netto inkomst	100 116	37 878	56 202	77 124	45 632	58 339	71 045
Bostadsbidrag/ år	0	5 081	0	0	2 496	0	0
Ink. totalt före lån	100 116	42 959	56 202	77 124	48 128	58 339	71 045
Max studielån	0	45 873	20 898	0	38 119	25 412	12 706
Att disponera per år	100 116	88 832	77 100	77 124	86 247	83 751	83 751
per månad (12)	8 343	7 403	6 425	6 427	7 187	6 979	6 979

Tabell F.2.2 Samboende utan barn – inkomst 12 000 kr per månad.

	Förvärvs-	*Nuvarande studiestöd*			*Nytt studiestöd*		
	arbete	Studiemedel	Svux/a	Utb.bidrag	40%	60%	80%
Egen inkomst	144 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000
Ink. make/ sambo	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
Studiebidrag	0	17 658	52 650	81 000	25 412	38 119	50 825
Skatt (tabell 30)	89 964	52 860	69 528	76 956	52 860	52 860	52 860
Netto inkomst	204 036	141 798	160 122	181 044	149 552	162 259	174 965
Bostadsbidrag/ år	0	0	0	0	0	0	0
Ink. totalt före lån	204 036	141 798	160 122	181 044	149 552	162 259	174 965
Max studielån	0	45 873	20 898	0	38 119	25 412	12 706
Att disponera per år	204 036	187 671	181 020	181 044	187 671	187 671	187 671
per månad (12)	17 003	15 639	15 085	15 087	15 639	15 639	15 639

Tabell F.2.3 Ensamstående med ett barn – inkomst 6 760 kr per månad.

	Förvärvs-	*Nuvarande studiestöd*			*Nytt studiestöd*		
	arbete	Studiemedel	Svux/a	Utb.bidrag	40%	60%	80%
Egen inkomst	81 120	15 210	15 210	15 210	15 210	15 210	15 210
Ink. make/ sambo	0	0	0	0	0	0	0
Studiebidrag	0	17 658	29 660	45 630	25 412	38 119	50 825
Skatt (tabell 30)	23 712	2 760	12 804	17 976	2 760	2 760	2 760
Netto inkomst	57 408	30 108	32 066	42 864	37 862	50 569	63 275
Barnbidrag	7 680	7 680	7 680	7 680	7 680	7 680	7 680
Bidragsförskott	14 080	14 080	14 080	14 080	14 080	14 080	14 080
Bostadsbidrag/ år	28 200	28 200	28 200	28 200	28 200	28 200	28 200
Ink. totalt före lån	107 368	80 068	82 026	92 824	87 822	100 529	113 235
Max studielån	0	45 873	10 589	0	38 119	25 412	12 706
Att disponera per år	107 368	125 941	92 614	92 824	125 941	125 941	125 941
per månad (12)	8 947	10 495	7 718	7 735	10 495	10 495	10 495

Tabell F.2.4 Ensamstående med ett barn – inkomst 12 000 kr per månad.

	Förvärvs-	*Nuvarande studiestöd*			*Nytt studiestöd*		
	arbete	Studiemedel	Svux/a	Utb.bidrag	40%	60%	80%
Egen inkomst	144 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000
Ink. make/ sambo	0	0	0	0	0	0	0
Studiebidrag	0	17 658	52 650	81 000	25 412	38 119	50 825
Skatt (tabell 30)	43 884	6 780	23 448	30 876	6 780	6 780	6 780
Netto inkomst	100 116	37 878	56 202	77 124	45 632	58 339	71 045
Barnbidrag	7 680	7 680	7 680	7 680	7 680	7 680	7 680
Bidragsförskott	14 080	14 080	14 080	14 080	14 080	14 080	14 080
Bostadsbidrag/ år	22 800	28 200	28 200	28 200	28 200	28 200	28 200
Ink. totalt före lån	144 676	87 838	106 162	127 084	95 592	108 299	121 005
Max studielån	0	45 873	20 898	0	38 119	25 412	12 706
Att disponera per år	144 676	133 711	127 060	127 084	133 711	133 711	133 711
per månad (12)	12 056	11 143	10 588	10 590	11 143	11 143	11 143

Tabell F.2.5 Ensamstående med två barn – inkomst 6 760 kr per månad.

	Förvärvs-	*Nuvarande studiestöd*			*Nytt studiestöd*		
	arbete	Studiemedel	Svux/a	Utb.bidrag	40%	60%	80%
Egen inkomst	81 120	15 210	15 210	15 210	15 210	15 210	15 210
Ink. make/ sambo	0	0	0	0	0	0	0
Studiebidrag	0	17 658	29 660	45 630	25 412	38 119	50 825
Skatt (tabell 30)	23 712	2 760	12 804	17 976	2 760	2 760	2 760
Netto inkomst	57 408	30 108	32 066	42 864	37 862	50 569	63 275
Barnbidrag	15 360	15 360	15 360	15 360	15 360	15 360	15 360
Bidragsförskott	28 160	28 160	28 160	28 160	28 160	28 160	28 160
Bostadsbidrag/ år	32 700	32 700	32 700	32 700	32 700	32 700	32 700
Ink. totalt före lån	133 628	106 328	108 286	119 084	114 082	126 789	139 495
Max studielån	0	45 873	10 589	0	38 119	25 412	12 706
Att disponera per år	133 628	152 201	118 874	119 084	152 201	152 201	152 201
per månad (12)	11 136	12 683	9 906	9 924	12 683	12 683	12 683

Tabell F.2.6 Ensamstående med två barn – inkomst 12 000 kr per månad.

	Förvärvs-	*Nuvarande studiestöd*			*Nytt studiestöd*		
	arbete	Studiemedel	Svux/a	Utb.bidrag	40%	60%	80%
Egen inkomst	144 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000
Ink. make/ sambo	0	0	0	0	0	0	0
Studiebidrag	0	17 658	52 650	81 000	25 412	38 119	50 825
Skatt (tabell 30)	43 884	6 780	23 448	30 876	6 780	6 780	6 780
Netto inkomst	100 116	37 878	56 202	77 124	45 632	58 339	71 045
Barnbidrag	15 360	15 360	15 360	15 360	15 360	15 360	15 360
Bidragsförskott	28 160	28 160	28 160	28 160	28 160	28 160	28 160
Bostadsbidrag/ år	27 300	32 700	32 700	32 700	32 700	32 700	32 700
Ink. totalt före lån	170 936	114 098	132 422	153 344	121 852	134 559	147 265
Max studielån	0	45 873	20 898	0	38 119	25 412	12 706
Att disponera per år	170 936	159 971	153 320	153 344	159 971	159 971	159 971
per månad (12)	14 245	13 331	12 777	12 779	13 331	13 331	13 331

Tabell F.2.7 Samboende med ett barn – inkomst 12 000 kr per månad.

	Förvärvs-	*Nuvarande studiestöd*			*Nytt studiestöd*		
	arbete	Studiemedel	Svux/a	Utb.bidrag	40%	60%	80%
Egen inkomst	144 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000
Ink. make/ sambo	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
Studiebidrag	0	17 658	52 650	81 000	25 412	38 119	50 825
Skatt (tabell 30)	89 964	52 860	69 528	76 956	52 860	52 860	52 860
Netto inkomst	204 036	141 798	160 122	181 044	149 552	162 259	174 965
Barnbidrag	7 680	7 680	7 680	7 680	7 680	7 680	7 680
Bidragsförskott	0	0	0	0	0	0	0
Bostadsbidrag/ år	0	12 668	5 670	0	11 118	8 576	6 035
Ink. totalt före lån	211 716	162 146	173 472	188 724	168 350	178 515	188 680
Max studielån	0	45 873	20 898	0	38 119	25 412	12 706
Att disponera per år	211 716	208 019	194 370	188 724	206 469	203 927	201 386
per månad (12)	17 643	17 335	16 198	15 727	17 206	16 994	16 782

Tabell F.2.8 Samboende med två barn – inkomst 12 000 kr per månad.

	Förvärvs-	*Nuvarande studiestöd*			*Nytt studiestöd*		
	arbete	Studiemedel	Svux/a	Utb.bidrag	40%	60%	80%
Egen inkomst	144 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000	27 000
Ink. make/ sambo	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
Studiebidrag	0	17 658	52 650	81 000	25 412	38 119	50 825
Skatt (tabell 30)	89 964	52 860	69 528	76 956	52 860	52 860	52 860
Netto inkomst	204 036	141 798	160 122	181 044	149 552	162 259	174 965
Barnbidrag	15 360	15 360	15 360	15 360	15 360	15 360	15 360
Bidragsförskott	0	0	0	0	0	0	0
Bostadsbidrag/ år	0	17 168	10 170	4 500	15 618	13 076	10 535
Ink. totalt före lån	219 396	174 326	185 652	200 904	180 530	190 695	200 860
Max studielån	0	45 873	20 898	0	38 119	25 412	12 706
Att disponera per år	219 396	220 199	206 550	200 904	218 649	216 107	213 566
per månad (12)	18 283	18 350	17 213	16 742	18 221	18 009	17 797

Bilaga F.3

Heltidsstudiestöd vid varierande sidoinkomster. Jämförelse mellan nuvarande och föreslagna regler.

Studietid: Nio månader. Basbelopp: 36 200 kr. Fribelopp: 54 300 kr.
Reducering: Nuvarande regler: Stödet reduceras med 50 procent av inkomst som överstiger fribeloppet.
Föreslagna regler: Stödet reduceras med 60 procent av inkomst som överstiger fribeloppet.

Sido-	Nuvarande		Förslag					
inkomst	regler		40 procent		60 procent		80 procent	
per år	Bidrag	Lån	Bidrag	Lån	Bidrag	Lån	Bidrag	Lån
0	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
4 800	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
9 600	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
14 400	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
19 200	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
24 000	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
28 800	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
33 600	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
38 400	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
43 200	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
48 000	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
52 800	17 658	45 873	25 412	38 119	38 119	25 412	50 825	12 706
57 600	17 199	44 682	24 620	36 931	36 931	24 620	49 241	12 310
62 400	16 532	42 949	23 468	35 203	35 203	23 468	46 937	11 734
67 200	15 865	41 216	22 316	33 475	33 475	22 316	44 633	11 158
72 000	15 198	39 483	21 164	31 747	31 747	21 164	42 329	10 582
76 800	14 531	37 750	20 012	30 019	30 019	20 012	40 025	10 006
81 600	13 864	36 017	18 860	28 291	28 291	18 860	37 721	9 430
86 400	13 197	34 284	17 708	26 563	26 563	17 708	35 417	8 854
91 200	12 530	32 551	16 556	24 835	24 835	16 556	33 113	8 278
96 000	11 863	30 818	15 404	23 107	23 107	15 404	30 809	7 702
100 800	11 196	29 085	14 252	21 379	21 379	14 252	28 505	7 126
105 600	10 529	27 352	13 100	19 651	19 651	13 100	26 201	6 550
110 400	9 862	25 619	11 948	17 923	17 923	11 948	23 897	5 974
115 200	9 195	23 886	10 796	16 195	16 195	10 796	21 593	5 398
120 000	8 528	22 153	9 644	14 467	14 467	9 644	19 289	4 822
124 800	7 861	20 420	8 492	12 739	12 739	8 492	16 985	4 246
129 600	7 194	18 688	7 340	11 011	11 011	7 340	14 681	3 670
134 400	6 527	16 955	6 188	9 283	9 283	6 188	12 377	3 094
139 200	5 859	15 222	5 036	7 555	7 555	5 036	10 073	2 518
144 000	5 192	13 489	3 884	5 827	5 827	3 884	7 769	1 942
148 800	4 525	11 756	2 732	4 099	4 099	2 732	5 465	1 366
153 600	3 858	10 023	1 580	2 371	2 371	1 580	3 161	790
158 400	3 191	8 290	428	643	643	428	857	214
163 200	2 524	6 557	0	0	0	0	0	0
168 000	1 857	4 824	0	0	0	0	0	0
172 800	1 190	3 091	0	0	0	0	0	0
177 600	523	1 358	0	0	0	0	0	0
182 400	0	0	0	0	0	0	0	0

Bilaga F.4

Fribelopp per studievecka och kalenderhalvår

Basbeloppet är 36 200 kr år 1996.

Studie-veckor	Procent av basbeloppet	Kronor	Studie-veckor	Procent av basbeloppet	Kronor
0	150,00	54 300	14	97,50	35 295
1	146,25	52 943	15	93,75	33 938
2	142,50	51 585	16	90,00	32 580
3	138,75	50 228	17	86,25	31 223
4	135,00	48 870	18	82,50	29 865
5	131,25	47 513	19	78,75	28 508
6	127,50	46 155	**20**	**75,00**	**27 150**
7	123,75	44 798	21	71,25	25 793
8	120,00	43 440	22	67,50	24 435
9	116,25	42 083	23	63,75	23 078
10	112,50	40 725	24	60,00	21 720
11	108,75	39 368	25	56,25	20 363
12	105,00	38 010	26	52,50	19 005
13	101,25	36 653			

Bilaga F.5

Jämförelse mellan nuvarande stöd och förslag

Tabell F.5.1 Nuvarande stöd och förslag – jämförelse av belopp per studiemånad

	Dagpenningnivå, kronor			
	564	450	350	230
Nuvarande stöd (skattetabell 30)				
Utbildningsbidrag				
- brutto	12 408	9 900	7 700	5 060
- netto	8 568	7 005	5492	3 600
Svuxa				
- bidrag brutto	8 065	6 435	5 005	3 290
- bidrag netto	5 750	4 532	3507	2 390
- lån	2 818	2 473	1 985	1 210
- totalt netto	8 568	7 005	5 492	3 600
Studiemedel				
- bidrag netto	1 962	1 962	1 962	1 962
- lån	5 098	5 098	5 098	5 098
- totalt netto	7 059	7 059	7 059	7 059
Förslag				
Grundskolenivå (80)				
- bidrag netto	5 647	5 647	5 647	5 647
- lån	1 412	1 412	1 412	1 412
- totalt netto	7 059	7 059	7 059	7 059
Prior. gymn. nivå (60)				
- bidrag netto	4 236	4 236	4 236	4 236
- lån	2 824	2 824	2 824	2 824
- totalt netto	7 059	7 059	7 059	7 059
Ej prior. gymn. nivå (40)				
- bidrag netto	2 824	2 824	2 824	2 824
- lån	4 235	4 235	4 235	4 235
- totalt netto	7 059	7 059	7 059	7 059

Tabell F.5.2 Differens mellan förslag och nuvarande stöd

		Dagpenningnivå, kronor			
		564	450	350	230
Grundskolenivå (80)					
*jfr utbildn. bidrag	bidrag netto	– 2 920	– 1 360	+ 160	+ 2 050
	netto inkl. lån	– 1 510	+ 50	+ 1 570	+ 3 460
*jfr svuxa	bidrag netto	– 100	+ 1 120	+ 2 140	+ 3 260
	netto inkl. lån	– 1 510	+ 50	+ 1 570	+ 3 460
*jfr studie-medel	bidrag netto	+ 3 690	+ 3 690	+ 3 690	+ 3 690
	netto inkl. lån	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0
Prior. gymn. nivå (60)					
*jfr utbildn. bidrag	bidrag netto	– 4 330	– 2 770	– 1 260	+ 640
	netto inkl. lån	– 1 510	+ 50	+ 1 570	+ 3 460
*jfr svuxa	bidrag netto	– 1 510	– 300	+ 730	+ 1 850
	netto inkl. lån	– 1 510	+ 50	+ 1 570	+ 3 460
*jfr studie-medel	bidrag netto	+ 2 270	+ 2 270	+ 2 270	+ 2 270
	netto inkl. lån	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0
Ej prior. gymn. nivå (40)					
*jfr utbildn. bidrag	bidrag netto	– 5 740	– 4 180	– 2 670	– 780
	netto inkl. lån	– 1 510	+ 50	+ 1 570	+ 3 460
*jfr svuxa	bidrag netto	– 2 930	– 1 710	– 680	+ 430
	netto inkl. lån	– 1 510	+ 50	+ 1 570	+ 3 460
*jfr studie-medel	bidrag netto	+ 860	+ 860	+ 860	+ 860
	netto inkl. lån	+ 0	+ 0	+ 0	+ 0

Bilaga F.6

Levnadsomkostnader och disponibelt nettobelopp per studiemånad

I de nedanstående exemplen visas disponibelt nettobelopp per studiemånad under 1996 (studiemedel, barnbidrag, bidragsförskott och bostadsbidrag). Detta jämförs med hushållets utgifter.
Utgifterna baseras på:

- Konsumentverkets mått på lägsta levnadsomkostnadsnivå, vilket är identiskt med gällande socialbidragsnorm
- socialbidragsnormens belopp för barn
- en hög respektive en låg skattning av bostadskostnaden
- ett schablonantagande om särskilda studieomkostnader
- ett riksmedelvärde på barnomsorgsavgift

Socialbidragsnormen har valts för att den kan sägas vara ett någorlunda tillförlitligt mått på skälig lägsta nivå för levnadsomkostnader. Socialbidragsnormens belopp på levnadsomkostnader uppgår för en ensamstående till 3 451 kr per månad exklusive bostadskostnad och barnomsorgsavgift. Detta kan jämföras med Sparbankens studentbudget (1995) där motsvarande belopp uppgår till 3 800 kr per månad för en ensamstående studerande (studieomkostnader ej inräkande). För två samboende uppgår socialbidragsnormen till 5 712 kr per månad.

Beloppet per barn utgår här från det högre beloppet i socialbidragsnormen, dvs beloppet för barn 4-10 år (1 962 kr/ mån) och inte det lägre belopp som gäller för barn 0-3 år (1 666 kr/ mån).

Utöver lägsta nivå på levnadsomkostnader för vuxna och barn, har en utgiftspost för studiekostnader tillfogats. Den handlar främst om kurslitteratur och annat studiematerial. Studiekostnaderna har satts till 800 kr per månad, vilket utgår från Sparbankens studentbudget (1995) för en högskolestuderande. Studiekostnaden är sannolikt högt räknad för studier i komvux och på folkhögskola. Bland de högskolestuderande varierar dessutom kostnaden för kurslitteratur mellan olika utbildningsinriktningar, liksom också möjligheterna att låna eller köpa begagnad kurslitteratur.

Den barnomsorgsavgift som används i exemplen är medelvärden av landets samtliga kommuner (1995 års avgifter) inom det inkomstläge som studiemedelstagare utan sidoinkomst befinner sig i (inkomster under 10 000 kr/ mån).

Barnomsorgsavgiften varierar kraftigt mellan kommunerna. Olika kommuner tillämpar också olika principer för avgifterna. Avgiften kan vara inkomstrelaterad eller i något fall enhetlig, den kan bero på civilstånd, antal barn, barnets vistelsetid inom barnomsorgen, barnets ålder mm. För ensamstående med ett barn (låginkomsttagare) varierar månadsavgiften mellan 0 kr per månad (t.ex. Fagersta) och 2 095 kr per månad (enhetlig avgift i Lidingö). I exemplen används alltså riksmedelvärden men en reservation måste göras för en stor variation mellan kommunerna. Medelvärdet av samtliga kommuner är för låginkomsttagare 703 kr per månad för ett barn och 944 kr per månad för två barn. För samboende i den lägsta inkomstklassen med ett barn är medelvärdet 1 410 kr per månad och för två barn 1 765 kr per månad.

I exemplen har vi utgått från att studiestödets totalbelopp är 175,5 procent av basbeloppet, dvs den nivå som vi lagt som grundbelopp i det nya studiestödet. För många studerande på skolnivå blir dock totalbeloppet högre än i exemplen här, genom det inkomstrelaterade tilläggslånet.

Exemplen visar disponibelt nettobelopp och utgifter per studiemånad. De inbegriper alltså inte ferietid. Sidoinkomster av förvärvsarbete medräknas därför inte.

Tabell F.6.1 Exempel på disponibelt nettobelopp och levnadsomkostnader per studiemånad (kronor) för olika hushållstyper.

	Ensamstående studiestödstagare						*Sammanboende studiestödstagare*			
	Inga barn		Ett barn		Två barn		Ett barn		Två barn	
	Låg hyra	Hög hyra	Låg hyra	Hög hyra	Låg hyra	Hög hyra	Låg hyra	Hög hyra	Låg hyra	Hög hyra
Bostadsbidrag	0	1 050	900	2 100	1 650	2 975	1 450	2 350	2 225	3 175
Barnbidrag	0	0	640	640	1 280	1 280	640	640	1 280	1 280
Bidragsförskott	0	0	1 173	1 173	2 346	2 346	0	0	0	0
Studiemedel	7 059	7 059	7 059	7 059	7 059	7 059	14 118	14 118	14 118	14 118
Disp. belopp	7 059	8 109	9 772	10 972	12 335	13 660	16 208	17 108	17 623	18 573
Levnadsomkostn.	3 451	3 451	5 413	5 413	7 375	7 375	7 674	7 674	9 636	9 636
Hyra	1 800	3 500	2 400	4 500	3 000	5 500	3 200	5 000	4 000	7 000
Barnomsorgsavg.	0	0	703	703	944	944	1 410	1 410	1 765	1 765
Studiekostnader	800	800	800	800	800	800	1 600	1 600	1 600	1 600
Summa omkostnader	6 051	7 751	9 316	11 416	12 119	14 619	13 884	15 684	17 001	20 001
Differens	1 008	358	456	-444	216	-959	2 324	1 424	622	-1 428

Exemplen ovan visar att bostadskostnaden är mycket betydelsefull för utfallet av jämförelsen mellan utgifter och disponibelt nettobelopp. För ensamstående utan barn överstiger det disponibla beloppet utgifterna även vid hög boendekostnad. Också för två sammanboende studiestödstagare utan barn eller med ett barn överstiger det disponibla beloppet utgifterna även vid en hög bostadskostnad. Med hög hyra i exemplen med ensamstående med ett eller två barn och sammanboende med två barn är det disponibla beloppet mindre än utgifterna. Det kan dock ifrågasättas om studiestödet skall avpassas så att det täcker även förhållandevis höga bostadskostnader.

Bilaga F.7

Exempel på återbetalning av studielån enligt nuvarande och föreslagna regler

I kapitel 7 föreslås nya regler för återbetalning av studielån. Här redovisas några exempel, där nuvarande regler jämförs med de regler vi föreslår.

– Reallöneutvecklingen antas vara 1 procent , inflationen 3 procent och den subventionerade räntan 5,6 procent.

– Den s.k. spärregeln antas gälla, d.v.s. låntagaren begär nedsättning av årsbeloppet när den modifierade annuiteten överstiger 5 respektive 6 procent av sammanräknad inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt senaste taxering.

– Under det första återbetalningsåret antas årsinkomsten ha intjänats vid sidan av studierna och har därför satts till 25 000 kr. Det andra återbetalningsåret antas årsinkomsten motsvara sex månadsinkomster och under resterande tid tolv månadsinkomster.

Markeringen * anger att låntagaren p.g.a. att särskild skuld uppstått får betala 5/6 procent av inkomsten fastän den modifierade annuiteten är lägre.

Tabell F.7.1 Återbetalning enligt nuvarande och föreslagna regler. Skuld vid återbetalningens början 100 000 kr. Årsinkomst 144 000 kr.

Ålder	Årsinkomst 2 år tidigare, kr	Nuvarande återbetalning med 4 procent av inkomst		Föreslaget modifierat annuitetslånesystem					
		Kr per år	Kvarstående skuld, kr	Mod. annuitet, kr per år	Återbetalning enligt 5/6 procentsregeln av årsinkomst		Kvarstående huvudskuld, kr	Särskild skuld, kr	
					kr per år	procent			
25	25 000	1 000	104 600	5 606	1 250	5,0	99 994	4 356	
26	72 000	2 880	107 578	5 774	3 600	5,0	99 820	6 774	
27	144 000	5 760	107 842	5 947	7 200	5,0	99 462	5 901	*
28	149 760	5 990	107 891	6 126	7 488	5,0	98 906	4 869	*
29	155 750	6 230	107 703	6 310	7 788	5,0	98 135	3 664	*
30	161 980	6 479	107 255	6 499	8 099	5,0	97 132	2 269	*
31	168 460	6 738	106 524	6 694	8 423	5,0	95 878	666	*
32	175 198	7 008	105 481	6 895	7 598	4,3	94 352	0	*
33	182 206	7 288	104 100	7 101	7 101	3,9	92 535		
34	189 494	7 580	102 350	7 314	7 314	3,9	90 402		
35	197 074	7 883	100 198	7 534	7 534	3,8	87 931		
36	204 957	8 198	97 611	7 760	7 760	3,8	85 095		
37	213 155	8 526	94 551	7 993	7 993	3,7	81 867		
38	221 681	8 867	90 979	8 233	8 233	3,7	78 219		
39	230 549	9 222	86 852	8 480	8 480	3,7	74 120		
40	239 771	9 591	82 125	8 734	8 734	3,6	69 537		
41	249 361	9 974	76 750	8 996	8 996	3,6	64 435		
42	259 336	10 373	70 675	9 266	9 266	3,6	58 778		
43	269 709	10 788	63 845	9 544	9 544	3,5	52 526		
44	280 498	11 220	56 200	9 830	9 830	3,5	45 637		
45	291 718	11 669	47 678	10 125	10 125	3,5	38 068		
46	303 386	12 135	38 213	10 429	10 429	3,4	29 771		
47	315 522	12 621	27 732	10 742	10 742	3,4	20 696		
48	328 143	13 126	16 159	11 064	11 064	3,4	10 791		
49	341 268	13 651	3 413	11 396	11 396	3,3	0		
50	354 919	14 197	0						

Tabell F.7.2 Återbetalning enligt nuvarande och föreslagna regler. Skuld vid återbetalningens början 250 000 kr. Årsinkomst 204 000 kr.

Ålder	Årsinkomst 2 år tidigare, kr	Nuvarande återbetalning med 4 procent av inkomst		Föreslaget modifierat annuitetslånesystem					
		Kr per år	Kvarstående skuld, kr	Mod. annuitet, kr per år	Återbetalning enligt 5/6 procentsregeln av årsinkomst		Kvarstående huvudskuld, kr	Särskild skuld, kr	
					kr per år	procent			
25	25 000	1 000	263 000	14 015	1 250	5,0	249 985	12 765	
26	102 000	4 080	273 648	14 435	5 100	5,0	249 549	22 815	
27	204 000	8 160	280 812	14 868	10 200	5,0	248 655	28 761	
28	212 160	8 486	288 052	15 314	10 608	5,0	247 266	35 078	
29	220 646	8 826	295 357	15 774	11 032	5,0	245 339	41 784	
30	229 472	9 179	302 718	16 247	11 474	5,0	242 830	48 897	
31	238 651	9 546	310 124	16 734	11 933	5,0	239 694	56 438	
32	248 197	9 928	317 563	17 237	12 410	5,0	235 881	64 425	
33	258 125	10 325	325 021	17 754	12 906	5,0	231 337	72 880	
34	268 450	10 738	332 484	18 286	13 423	5,0	226 005	81 825	
35	279 188	11 168	339 936	18 835	16 751	6,0	219 827	88 491	
36	290 356	11 614	347 358	19 400	17 421	6,0	212 737	95 425	
37	301 970	12 079	354 731	19 982	18 118	6,0	204 668	102 632	
38	314 049	12 562	362 034	20 581	18 843	6,0	195 548	110 118	
39	326 611	13 064	369 244	21 199	19 597	6,0	185 300	117 887	
40	339 675	13 587	376 335	21 835	20 380	6,0	173 843	125 943	
41	353 262	14 130	383 279	22 490	21 196	6,0	161 088	134 289	
42	367 392	14 696	390 047	23 164	22 044	6,0	146 944	142 931	
43	382 088	15 284	396 606	23 859	22 925	6,0	131 314	151 869	
44	397 372	15 895	402 920	24 575	23 842	6,0	114 092	161 106	
45	413 267	16 531	408 953	25 312	24 796	6,0	95 169	170 645	
46	429 797	17 192	414 662	26 072	25 788	6,0	74 427	180 485	
47	446 989	17 880	420 003	26 854	26 819	6,0	51 741	190 627	
48	464 869	18 595	424 929	27 660	27 892	6,0	26 979	201 069	*
49	483 463	19 339	429 386	28 489	29 008	6,0	0	211 811	*
50	502 802	20 112	433 319		30 168	6,0		193 504	
51	522 914	20 917	436 668		31 375	6,0		172 965	
52	543 831	21 753	439 369		32 630	6,0		150 021	
53	565 584	22 623	441 350		33 935	6,0		124 488	
54	588 207	23 528	442 538		35 292	6,0		96 166	
55	611 735	24 469	442 851		36 704	6,0		64 848	
56	636 205	25 448	442 203		38 172	6,0		30 307	
57	661 653	26 466	440 500		32 004	4,8		0	
58	688 119	27 525	437 643						
59	715 644	28 626	433 525						
60	744 270	29 771	428 031						
61	774 041	30 962	421 039						
62	805 002	32 200	412 417						
63	837 202	33 488	402 025						
64	870 690	34 828	389 710						

Tabell F.7.3 Återbetalning enligt nuvarande och föreslagna regler. Skuld vid återbetalningens början 200 000 kr. Årsinkomst 180 000 kr.

Ålder	Årsinkomst 2 år tidigare, kr	Nuvarande återbetalning med 4 procent av inkomst		Föreslaget modifierat annuitetslånesystem					
		Kr per år	Kvarstående skuld, kr	Mod. annuitet, kr per år	Återbetalning enligt 5/6 procentsregeln av årsinkomst		Kvarstående huvudskuld, kr	Särskild skuld, kr	
					kr per år	procent			
35	25 000	1 000	210 200	11 212	1 250	5,0	199 988	9 962	
36	90 000	3 600	218 371	11 548	5 400	6,0	199 639	16 668	
37	180 000	7 200	223 400	11 895	10 800	6,0	198 924	18 696	
38	187 200	7 488	228 422	12 252	11 232	6,0	197 812	20 763	
39	194 688	7 788	233 426	12 619	11 681	6,0	196 271	22 863	
40	202 476	8 099	238 399	12 998	12 149	6,0	194 264	24 993	
41	210 575	8 423	243 326	13 388	12 634	6,0	191 756	27 145	
42	218 998	8 760	248 193	13 789	13 140	6,0	188 705	29 315	
43	227 757	9 110	252 981	14 203	13 665	6,0	185 069	31 494	
44	236 868	9 475	257 673	14 629	14 212	6,0	180 804	33 675	
45	246 342	9 854	262 249	15 068	14 781	6,0	175 861	35 848	
46	256 196	10 248	266 687	15 520	15 372	6,0	170 190	38 003	
47	266 444	10 658	270 963	15 985	15 987	6,0	163 735	40 130	*
48	277 102	11 084	275 053	16 465	16 626	6,0	156 439	42 217	*
49	288 186	11 527	278 929	16 959	17 291	6,0	148 240	44 249	*
50	299 713	11 989	282 560	17 468	17 983	6,0	139 074	46 212	*
51	311 702	12 468	285 916	17 992	18 702	6,0	128 870	48 089	*
52	324 170	12 967	288 960	18 532	19 450	6,0	117 556	49 863	*
53	337 137	13 485	291 657	19 088	20 228	6,0	105 051	51 515	*
54	350 622	14 025	293 965	19 660	21 037	6,0	91 274	53 023	*
55	364 647	14 586	295 841	20 250	21 879	6,0	76 135	54 363	*
56	379 233	15 169	297 239	20 857	22 754	6,0	59 541	55 511	*
57	394 402	15 776	298 108	21 483	23 664	6,0	41 393	56 439	*
58	410 178	16 407	298 395	22 128	24 611	6,0	21 583	57 116	*
59	426 585	17 063	298 042	22 791	25 595	6,0	0	57 511	*
60	443 649	17 746	296 986		26 619	6,0		34 113	
61	461 395	18 456	295 162		27 684	6,0		8 339	
62	479 851	19 194	292 497		8 806	1,8		0	
63	499 045	19 962	288 915						
64	519 006	20 760	284 334						

Tabell F.7.4 Återbetalning enligt nuvarande och föreslagna regler. Skuld vid återbetalningens början 125 000 kr. Årsinkomst 216 000 kr.

Ålder	Årsinkomst 2 år tidigare, kr	Nuvarande återbetalning med 4 procent av inkomst		Föreslaget modifierat annuitetslånesystem				
		Kr per år	Kvarstående skuld, kr	Mod. annuitet, kr per år	Återbetalning enligt 5/6 procentsregeln av årsinkomst		Kvarstående huvudskuld, kr	Särskild skuld, kr
					kr per år	procent		
40	25 000	1 000	131 000	7 974	1 500	6,0	124 026	6 474	
41	108 000	4 320	134 016	8 213	6 480	6,0	122 758	8 570	
42	216 000	8 640	132 881	8 460	12 960	6,0	121 173	4 550	*
43	224 640	8 986	131 336	8 714	13 478	6,0	119 245	40	*
44	233 626	9 345	129 346	8 975	9 017	3,9	116 947	0	*
45	242 971	9 719	126 870	9 244	9 244	3,8	114 252		
46	252 689	10 108	123 867	9 522	9 522	3,8	111 129		
47	262 797	10 512	120 292	9 807	9 807	3,7	107 545		
48	273 309	10 932	116 096	10 101	10 101	3,7	103 466		
49	284 241	11 370	111 227	10 404	10 404	3,7	98 856		
50	295 611	11 824	105 632	10 717	10 717	3,6	93 675		
51	307 435	12 297	99 251	11 038	11 038	3,6	87 883		
52	319 733	12 789	92 020	11 369	11 369	3,6	81 435		
53	332 522	13 301	83 872	11 710	11 710	3,5	74 285		
54	345 823	13 833	74 736	12 062	12 062	3,5	66 383		
55	359 656	14 386	64 535	12 423	12 423	3,5	57 677		
56	374 042	14 962	53 187	12 796	12 796	3,4	48 111		
57	389 004	15 560	40 605	13 180	13 180	3,4	37 625		
58	404 564	16 183	26 696	13 575	13 575	3,4	26 156		
59	420 747	16 830	11 361	13 983	13 983	3,3	13 638		
60	437 576	17 503	0	14 402	14 402	3,3	0		

Tabell F.7.5 Återbetalning enligt nuvarande och föreslagna regler. Skuld vid återbetalningens början 75 000 kr. Årsinkomst 240 000 kr.

Ålder	Årsinkomst 2 år tidigare, kr	Nuvarande återbetalning med 4 procent av inkomst		Föreslaget modifierat annuitetslånesystem				
		Kr per år	Kvarstående skuld, kr	Mod. annuitet, kr per år	Återbetalning enligt 5/6 procentsregeln av årsinkomst		Kvarstående huvudskuld, kr	Särskild skuld, kr
					kr per år	procent		
50	25 000	1 000	78 200	8 131	1 500	6,0	71 069	6 631
51	120 000	4 800	77 779	8 374	7 200	6,0	66 675	8 176
52	240 000	9 600	72 535	8 626	14 400	6,0	61 783	2 860 *
53	249 600	9 984	66 613	8 884	11 904	4,8	56 359	0 *
54	259 584	10 383	59 960	9 151	9 151	3,5	50 364	
55	269 967	10 799	52 519	9 425	9 425	3,5	43 759	
56	280 766	11 231	44 229	9 708	9 708	3,5	36 501	
57	291 997	11 680	35 026	9 999	9 999	3,4	28 545	
58	303 677	12 147	24 840	10 299	10 299	3,4	19 844	
59	315 824	12 633	13 598	10 608	10 608	3,4	10 347	
60	328 457	13 138	1 222	10 927	10 927	3,3	0	
61	341 595	13 664	0					

Tabell F.7.6 Återbetalning enligt föreslagna regler. Exempel med varierande inkomst, skuld och ålder.

Ålder då återbetalning börjar	Skuld, kr	Inkomst, kr per månad	Antal återbetalningsår	Ålder då skulden återbetalats	Eventuellt avskrivet belopp, kr	Återbet. som andel av inkomst, genomsnitt per återbet.år, procent
25	75 000	13 000	25	49	0	2,9
25	150 000	15 000	25	49	0	4,8
25	200 000	13 000	35	59	0	5,6
25	250 000	13 000	41	-	186 700	5,7
25	300 000	19 000	36	60	0	5,7
35	75 000	13 000	25	59	0	2,9
35	100 000	19 000	25	59	0	2,7
35	150 000	15 000	25	59	0	4,8
45	75 000	13 000	16	60	0	4,3
45	100 000	19 000	16	60	0	4,0
50	65 000	15 000	11	60	0	4,8

Bilaga G

Beräkning av ett modifierat annuitetslånesystem

Inflationen de senaste 40 åren har medfört att penningvärdet, beräknat utifrån konsumentprisindex, vid slutet av år 1994 var ca. en tiondel av penningvärdet vid början av år 1954. Endast sju år under perioden var inflationen lägre än 3 procent. Åren 1961 – 1995 har inflationen under *en treårsperiod* bara underskridit 9 procent åren 1993 – 1995, då den var drygt 8 procent.

Annuitetsliknande återbetalning under n år, där återbetalningen ökar med p x 100 procent per år, kan beräknas enligt följande formel

$$Å_t = L \times (r - p) \times \frac{\left(\frac{1 + r}{1 + p}\right)^n}{\left(\frac{1 + r}{1 + p}\right)^n - 1} \times (1 + p)^{(t - 1)}$$

varvid

n = antal år som återbetalning sker

$Å_t$ = årsbeloppet år t, varvid t går från 1 till n

L = lånebeloppet vid början av år 1

r = låneräntan dividerad med 100

p = årlig procentuell ökning av återbetalningen dividerad med 100

Formeln har härletts på samma sätt som den sedvanliga formeln för annuitetslån.

Vid långa återbetalningstider och då räntan är hög blir de de första årens betalning lägre än upplupen ränta, dvs. amorteringen av lånet blir negativ och återstående skuld ökar. Vid 25 års återbetalningstid (n = 25) och 3 procents årlig ökning av återbetalningen (p x 100 = 3) inträffar detta vid ca. 5,8 procents ränta (r = 0,058).

Lån med variabel ränta – olika räntesats olika år – beräknas enkelt genom att varje nytt återbetalningsår betraktas som år 1 vid återbetalning av resterande lån med ett år kortare återbetalningstid.

Ovanstående formel kan då förenklas på följande sätt

$$\text{Å}_t = L_t \times (r - p) \times \frac{\left(\frac{1 + r}{1 + p}\right)^{(n - t + 1)}}{\left(\frac{1 + r}{1 + p}\right)^{(n - t + 1)} - 1}$$

varvid L_t = återstående lån vid början av år t,
t går från 1 till n
$L_t = L_{(t-1)} - \text{Å}_{(t-1)} + r_{(t-1)} \times L_{(t-1)}$

Beräkningarna utgår ifrån att ränta betalas vid årets slut. Genom den successiva betalningen under året uppstår ett ränteöverskott som dras från skulden vid årsskiftet.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande APS. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande APS. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
- Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

FRITZES

Beställningar: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 91 90