



REMISSVAR

2011-05-31

2011-110-3375

2011-03-03

Fi2011/631

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Långtidsutredningen 2011

Sammanfattning

- CSN avstyrker utredningens rekommendation att studenter som avslutar sina studier vid en låg ålder premieras genom avskrivna studielån.
- I *första hand* avstyrker CSN rekommendationen att studiemedelsperioden bör begränsas till fyra år plus två år för en kandidat- respektive mastersutbildning. CSN förordar i stället att åtgärder för att höja genomströmningen vid högskolor och universitet riktas till utbildningsanordnarna. CSN anser också att de nyligen ändrade reglerna för prövning av studie-resultat för rätt till fortsatta studiemedel bör utvärderas innan ytterligare åtgärder vidtas inom studiemedelssystemet för att öka genomströmningen. I det fall inte tillräckliga resultat uppnås genom andra åtgärder tillstyrker dock CSN i *andra hand* långtidsutredningens rekommendation att studiemedelsperioden bör begränsas till fyra år plus två år för en kandidat- respektive mastersutbildning. CSN föreslår i så fall på att även ett sjunde år med studiemedel införs i enlighet med Studiesociala kommitténs förslag.
- CSN avstyrker rekommendationen att studiebidraget ska höjas och beskattas som arbetsinkomst.
- CSN avstyrker rekommendationen att fribeloppet bör kopplas till studieresultaten så att det blir lägre för de studenter som inte klarat av att hålla en full studietakt under tidigare år.
- CSN tillstyrker att det nyligen reformerade introduktionsprogrammet ges tid att få komma igång och att det sedan utvärderas, samt att rätten att få delta i introduktionsprogrammet utökas till de flyktinganhöriga som invandrar upp till sex år efter flyktingen. CSN föreslår att personkretsen som kan få hemutrustningslån ses över i samband med detta.

7.2 Sjukpenningen

CSN vill peka på några frågor som rör studier och sjukdom där CSN anser att det finns möjligheter att påskynda en återgång till studier eller arbete.

Försäkringskassan har ett särskilt ansvar för en studerande som har studiemedel under sjukdom i 90 dagar i följd. Detta ansvar består i att undersöka om det finns skäl att vidta någon åtgärd för att förkorta sjukdomstiden eller på annat sätt återställa studieförmågan. CSN har ett motsvarande ansvar för dem som studerar utomlands. Ingen av myndigheterna vidtar dock några åtgärder för studerande i sin roll som samordnare av olika rehabiliteringsinsatser för att långtidssjuka ska kunna återgå till studier. Det innebär alltså att studerande inte får någon hjälp med rehabilitering. Studerande kan därmed sägas få ta ansvar för sin egen rehabilitering.

2011-05-31

När det gäller rehabiliteringsinsatser kan eventuellt samma argumentation användas för studerande som långtidsutredningen använder för arbetande. Det bör i så fall innebära att framför allt utbildningsanordnaren bör få ett ökat ansvar för rehabiliteringen av studerande. CSN tar för givet att frågan behandlas av den pågående socialförsäkringsutredningen (S 2010:04 Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet).

Ytterligare en åtgärd som långtidsutredningen inte tar upp och som både skulle kunna hindra studieavbrott och påskynda rehabilitering av långtids sjuka, är att tillåta deltids studiemedel och deltids sjukpenning för dem som klarar att studera på deltid. CSN och Försäkringskassan lämnade redan 2005 ett sådant förslag som inte har genomförts.¹

8.5 Samspelet mellan arbetslöshetsförsäkringen och systemet för försörjningsstöd

Långtidsutredningen rekommenderar att de som inte omfattas av arbetslöshetsförsäkringen får rätt att gå in i ett garantiprogram efter tre månaders arbetslöshet. CSN vill peka på att studerande är en grupp som särskilt berörs av förslaget.

I avsaknad av ersättning efter studiernas slut kan det finnas skäl att tro att vissa studerande dröjer sig kvar i studier i väntan på ett arbete. Exempelvis var 12 procent av dem som tog en mastersexamen 2008/09 kvar i studier terminen efter.² En rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle kunna minska antalet studerande som fortsätter studierna efter examen. Kostnaden för att ge studerande grundersättning skulle då till en del uppvägas av minskade kostnader i studiemedelssystemet.

10.2.1 Behörighetsreglerna och genomströmningen

CSN vill uppmärksamma på att skolorna de senaste åren har ökat rapporteringen till CSN av antalet elever som skolkar. CSN har också visat att det finns ett samband mellan skolk och avbrutna studier. Många som skolkar avbryter senare studierna, vilket kan försvåra både inträdet på arbetsmarknaden och fortsatta studier. Låga behörighetskrav kan leda till att fler är behöriga men dåligt rustade för gymnasiestudierna, vilket i sin tur kan leda till ytterligare ökad otillåten frånvaro och en större andel avhopp.

10.4 Genomströmningen och den högre utbildningen

En generell iakttagelse CSN gör är att långtidsutredningens rekommendationer på studiemedelområdet genomgående är drivkrafter avsedda att påverka beteendet bland dem som studerar. CSN vill inte förringa betydelsen av sådana drivkrafter, men menar samtidigt att det är mycket viktigt att studieförutsättningarna då också är goda. För att kunna planera sina studier på ett rationellt sätt måste de studerande ha tillgång till vägledning. Ett effektivt genomförande av studierna ställer krav på att undervisningstiden är tillräcklig. För att kunna ta examen vid 23 års ålder måste de studerande ha möjlighet att komma in på en sökt utbildning relativt omgående efter avslutad gymnasieskola, o.s.v. Incitament riktade till studerande kommer inte att få några effekter om inte förutsättningarna för en god studieplanering och effektiva studier är goda och likvärdiga.

¹ Försäkringskassan (2005). Sjukpenning och studiestöd. Dnr 9733-2005.

² SCB (2011). Många studenter kvar i högskolans efter examen. Pressmeddelande 2011-04-28.

2011-05-31

10.4.2 Studiemedelssystemet

CSN avstyrker utredningens rekommendation att studenter som avslutar sina studier vid en låg ålder premieras genom avskrivna studielån.

CSN håller med om utredningens analys som innebär att en lägre examensålder skulle ge både samhälls- och privatekonomiska vinster. CSN har dock flera invändningar mot den rekommendation utredningen presenterar. Sammantaget innebär dessa invändningar att CSN anser att rekommendationen inte bör genomföras.

Svårt att beräkna hur stora belopp som borde skrivas av

Det är svårt att korrigera snedvridningar, exempelvis ett progressivt skattesystem, med andra skapade korrigeringar, till exempel avskrivning av studielån. Utredningen har en stark tro på möjligheten att beräkna de externa effekterna av utbildning, dvs. den summa som en tidig examen ska subventioneras med. Det är rimligt att tro att en sådan subvention måste beräknas ”mellan tummen och pekfingeret”. Det finns därmed en uppenbar risk för att subventionen antingen blir för låg eller för hög för sitt syfte.

Avskrivning av lån kan förväntas ge begränsade effekter

CSN ifrågasätter om en åldersbunden bonus i form av avskrivning av lån verkligen får studerande att ändra sitt beteende så att de slutför studierna tidigare än i dag. I bilaga 3³ beräknas att ett års förskjutning av examensåldern kostar individen ungefär 80 000 kronor i disponibel livsinkomst. Det finns alltså redan i dag drivkrafter att avsluta sina studier tidigt. Det konstateras också i bilagan att examensåldern förvisso är högre i länder med låg avkastning på utbildning, men att sambanden inte är särskilt starka och att det är svårt att belägga dem med någon större statistisk precision. I bilagan till utredningen konstateras därför att det måste finnas andra skäl än ekonomiska till att individer gör studieuppehåll – annars skulle alla redan i nuläget vilja påbörja studier direkt efter gymnasiet. Sådana skäl är till exempel att det är svårt att förstå kostnaden av att skjuta upp sin utbildning, att många är osäkra på vilken utbildning de ska välja och att individer gör mer kortsiktigt rationella val. Det finns även andra studier som visar att potentiella studenter gör val baserade på relativt kortsiktiga kalkyler.⁴ I ett sådant perspektiv ger potentiella framtida skuldavskrivningar mindre effekter på studiebetendet än man skulle kunna förvänta sig. En mer effektiv åtgärd skulle exempelvis kunna vara höjda studiebidrag för dem som studerar i unga år.

CSN drar slutsatsen att det är långt ifrån bara ekonomin som avgör studievalet. I nästan samtliga undersökningar om studieval har det visats att framför allt föräldrarnas utbildningsnivå har större förklaringsvärde för detta val än ekonomiska faktorer. Även betygsnivån i grundskolan och på gymnasiet har större förklaringsvärde när det gäller valet att studera vidare, jämfört med ekonomin.⁵ Det är troligt att de studerandes bakgrund även påverkar när individer väljer att studera och hur mycket de påverkas av ekonomiska drivkrafter i form av avskrivning av lån. Exempelvis är, som utredningen konstaterar, den sociala snedrekryteringen större bland dem som studerar tidigt, jämfört med dem som studerar lite senare.

³ Uusitalo (2011). Vad förklarar svenska universitetsstudenters höga examensålder? Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2011.

⁴ Vossensteyn (2005). Perceptions of student price-responsiveness.

⁵ Ibid.

2011-05-31

Ekonomiska incitament har fått mycket begränsade effekter i Norge och Finland

Det har gjorts empiriska studier av ekonomiska drivkrafter som liknar den som långtidsutredningen rekommenderar. I Norge finns en så kallad konverteringsordning som innebär att studenterna beviljas lån till en början, men att detta lån kan omvandlas till bidrag vid tillräcklig studieframgång. Avsikten med systemet är att minska förseningen bland de studerande. En nylig studie har följt upp den norska konverteringsordningen.⁶ Studien – som förvisso genomfördes förhållandevis kort tid efter reformen – kan inte visa på någon signifikant förändring av andelen försenade studenter före och efter reformen.

I Finland infördes 2005 en möjlighet att få ett så kallat studielåneavdrag vid beskattningen motsvarande 30 procent av en studielånesumma överstigande 2 500 euro. Målet var att öka användningen av studielånet, som är låg i Finland, för att på så sätt få fler att studera på heltid och bli snabbare klara med sina studier. Uusitalo anger i bilaga 3 till Långtidsutredningen 2011 att en nylig rapport från det finska utbildningsministeriet inte har kunnat påvisa något förändrat beteende med anledning av avdragsmöjligheten.

CSN anser att exemplen från de nordiska länderna talar emot att en bonus i form av avskrivning skulle ge några större effekter för examensåldern.

Orsakerna till sent påbörjade studier och hög examensålder är inte kända

I bilaga 3 till långtidsutredningen konstateras att sambanden mellan examensålder och avkastningen på utbildning inte är särskilt starka. Om detta samband är svagt måste det finnas andra förklaringar till den i Sverige förhållandevis höga åldern vid inträdet på högskolan och den höga examensåldern. CSN anser inte att utredningen har visat vilka orsaker som ligger bakom den förhållandevis höga svenska examensåldern. CSN anser att det först måste klarläggas vilka faktorer som ligger bakom att många väljer att studera förhållandevis sent i livet, innan några åtgärder genomförs.

Skuldavskrivning berör bara de som tar lån

Ett problem med skuldavskrivning är att den bara har möjlighet att påverka dem som lånar. Av dem som studerar på högskolan använder ungefär 65 procent studiemedel för sin försörjning. Av dessa har ungefär 70 procent lån. Det innebär att en examensbonus i form av skuldavskrivning, med oförändrat låntagande, skulle nå mindre än hälften av dem som studerar på högskolan.

Ökat låntagande en möjlig effekt

Bland högskolestuderande har lånebenägenheten minskat med ungefär tio procentenheter sedan 2001, vilket var en önskad effekt av studiestödsreformen. Minskningen kan till en del förklaras av att studerande som kan klara sina levnadsomkostnader på annat sätt har valt att avstå från lån, mot bakgrund av de ändrade lånevillkoren. Låneavskrivning för dem som klarar studierna inom en viss tid kan leda till ökat låntagande, vilket vore en oönskad effekt.

Höga kostnader även utan effekter

Även de som redan i dag klarar sin examen inom den tid som stipuleras av långtidsutredningen kommer att få en examensbonus i form av avskrivning. Utgifterna för att finansiera bonusen för dessa studerande påverkar inte genomströmningen. Läsåret 2009/10 tog 5 509 studerande

⁶ Opheim (2011). Changing the System of Student Support in Norway: Intended and Unintended Effects on Students.

2011-05-31

som var högst 23 år gamla en examen på ett minst treårigt program. Samma läsår examinerades 4 532 studerande som var 24 år och 4 780 studerande som var 25 år.⁷

CSN har beräknat kostnaderna för avskrivningen genom att anta att samtliga studerande som tar examen senast vid 23 års ålder väljer att ta studiemedel och lån under hela studietiden. Det förefaller rimligt att räkna med att alla som påbörjar studierna tidigt och räknar med att avsluta dem senast vid 23 års ålder, kommer att välja att studera med studiemedel och lån. Skulden kommer då vid utbildningens slut att vara ungefär 180 000 kronor.⁸ Avskrivningskostnaden kommer att uppgå till 992 miljoner kronor per år för denna studerandegrupp.

För studerande som tar examen vid 24 års ålder har CSN antagit att lånet skrivs av till 66 procent. CSN har räknat med att dessa studerande vid studiernas slut har en för högskolestuderande genomsnittlig studieskuld, vilken var 142 500 kronor för dem som blev återbetalningskyldiga på sina lån 2011. CSN antar vidare att 80 procent av dem som tar examen vid 24 års ålder har studiemedel och att 80 procent av dessa väljer att låna.⁹ Avskrivningskostnaden för dem som tar examen vid 24 års ålder skulle då uppgå till 273 miljoner kronor per år. För dem som tar examen vid 25 års ålder har CSN beräknat kostnaden för avskrivningarna på samma sätt, men har antagit att 33 procent av studieskulden skrivs av. Kostnaden uppgår då för denna studerandegrupp till 144 miljoner kronor.

Utan någon beteendeändring skulle kostnaden för avskrivningar till dem som tar examen sammanlagt vara 1,4 miljarder kronor per år.

Risker för det livslånga lärandet och bristande likformighet

Långtidsutredningen pekar på att en åldersbaserad examensbonus skulle kunna finansieras genom att lånedelen ökar för dem som tar examen efter 25 års ålder. CSN befärar att det kan leda till att färre äldre väljer att studera och att möjligheterna till livslångt lärande minskar.

I Sverige är det vanligt med äldre studerande på högskolor och universitet. Bland studiemedelstagarna är över 40 procent av dem som studerar på eftergymnasial nivå 25 år eller äldre. Om studier blir dyrare för dessa äldre studerande kan det finnas risk för att äldre personer bedömer att kostnaderna för studierna inte uppvägs av eventuellt ökade intäkter efter studiernas slut. Oviljan att låna är större bland äldre än bland yngre individer som avstår från studier.¹⁰

Det är även viktigt att påpeka att många är hänvisade till studier lite senare i livet, exempelvis personer som invandrar till Sverige, de som får barn tidigt eller är sjuka under ungdomsåren, samt vissa personer med en funktionsnedsättning som behöver längre tid på sig med studierna. Dessa har därmed mindre eller inga möjligheter att få ta del av en examensbonus utan riskerar istället att få högre utbildningskostnader. De som inte kommer in på sina utbildningsval direkt efter gymnasiet har inte heller samma möjligheter som andra att få del av skuldavskrivningen. CSN ser en viss risk för att fler kommer att välja en utbildning de egentligen inte vill gå och att antalet felval därmed kan öka.

⁷ Enligt uppgifter CSN har inhämtat från Högskoleverket. Examina på utbildningar kortare än tre år ingår inte.

⁸ Förutsätter studiestart hösten 2011 och en utbildning som är tre år lång.

⁹ Av samtliga studerande på högskolor och universitet har cirka 65 procent studiemedel, varav 70 procent även tar studielån. Det finns dock skäl att anta att den studerandegrupp som berörs här – studerande som tar examen tidigt – ofta studerar på heltid och därför oftare har studiemedel och lån. En möjlighet att få lån avskrivet kommer dessutom sannolikt att öka låntagandet något.

¹⁰ CSN (2011). Annuitetslån för studier. Tio år efter studiestödsreformen.

2011-05-31

CSN anser överlag att frågor om livslångt lärande och återkommande utbildning saknas i utredningens analys. Detta kan ses som en brist eftersom rekommendationerna uppmuntrar tidig utbildning och kan göra utbildning senare i livet dyrare. För att kunna värdera rekommendationerna hade det varit av intresse att även det livslånga lärandet hade analyserats ur ett effektivitetsperspektiv.

Avskrivning leder till komplicerade regler

Utredningen föreslår att studenter som tar en kandidatexamen vid 23 års ålder eller tidigare ska få hela sitt lån avskrivet och att motsvarande tidsintervall ska gälla för längre utbildningar. För att genomföra ett sådant system kommer det att krävas ett relativt omfattande regelverk för att reglera när lån ska skrivas av för studerande på olika utbildningar. Andra kvarstående frågor är bland annat om det ska finnas möjligheter att ta hänsyn till olika omständigheter som försenat examen, om en bonus ska utgå även för korta examina och vad som ska gälla vid dubbla examina. Rättvisediskussioner och tillämpningsproblem kan uppstå. Ett komplicerat regelverk riskerar också att motverka målet med reformen eftersom det är viktigt att alla kan värdera vinsten av att påbörja och avsluta sina studier tidigt.

10.4.3 Andra incitamentsverktyg inom studiemedelssystemet – Antalet terminer med studiemedel bör kopplas till studieresultaten

I första hand avstyrker CSN rekommendationen att studiemedelsperioden bör begränsas till fyra år plus två år för en kandidat- respektive mastersutbildning. CSN förordar i stället att åtgärder för att höja genomströmningen vid högskolor och universitet riktas till utbildningsanordnarna. CSN anser också att de nyligen ändrade reglerna för prövning av studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel bör utvärderas innan ytterligare åtgärder vidtas inom studiemedelssystemet för att öka genomströmningen.

I det fall inte tillräckliga resultat uppnås genom andra åtgärder tillstyrker dock CSN i andra hand långtidsutredningens rekommendation att studiemedelsperioden bör begränsas till fyra år plus två år för en kandidat- respektive mastersutbildning. CSN föreslår i så fall på att även ett sjunde år med studiemedel införs i enlighet med Studiesociala kommitténs förslag.

Åtgärder riktade till högskolor och universitet mest effektiva

CSN delar den Studiesociala kommitténs slutsats att möjligheten att skapa kostnadseffektiva drivkrafter för genomströmning inom ramen för studiemedelssystemet är begränsad och att genomströmningen i högre grad påverkas av andra faktorer.¹¹ Åtgärder som riktas till den studerande i form av incitament inom studiemedelssystemet har begränsad räckvidd, dels med anledning av att alla inte har studiemedel, dels då studenterna inte själva rör över viktiga förutsättningar för effektiva studier. Kommittén ansåg att det mest effektiva sättet att öka genomströmningen är att vidta åtgärder inom utbildningssystemet. Med anledning av det föreslog kommittén bland annat att lärosätenas arbete med studerandestöd skulle uppmärksammas och att lärosätenas uppföljning av de studerandes studieaktivitet måste förbättras.

¹¹ SOU 2009:28 Stärkt stöd för studier – tryggt, flexibelt och effektivt.

2011-05-31

Studieresultatet och genomströmningen skiljer sig mycket mellan olika utbildningar. De kortaste studietiderna återfinns bland studerande på ”klassrumsbundna” utbildningar, till exempel vissa lärarutbildningar och sjuksköterskeutbildningar. Längst studietider, och lägst prestationsgrad, återfinns bland studerande på utbildningar som förutsätter ett större mått av självstudier och med mindre undervisningstid. Prestationsgraden är särskilt låg när det handlar om distansstudier.¹² Detta talar enligt CSN:s mening för att studietider och prestationer beror mycket på vilka studieförhållanden som erbjuds. Det är skälet till att CSN, i likhet med Studiesociala kommittén, förordar att åtgärder i första hand vidtas inom högskolorna och universiteten. Sådana åtgärder kan exempelvis vara förbättrad studie- och yrkesvägledning, förbättrad arbetsmarknadsinformation (till exempel om avkastningen på studierna), uppdrag till Högskoleverket att följa upp genomströmningen, förbättrade pedagogiska lösningar (inklusive mer undervisningstid) eller införandet av ett treterminssystem. Även ökade insatser för att följa upp studieaktiviteten för att exempelvis förebygga avhopp från studierna kan vara en möjlig åtgärd, liksom att införa ett resurstilldelningssystem som i högre utsträckning baseras på studenternas prestationer.

Nya regler för prövning av studieresultat bör följas upp

Den 1 juli 2010 ändrades reglerna för prövning av studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel. De ändrade reglerna innebär en viss skärpning av kraven på studieresultat för studerande på högskolan. Bestämmelser om vad som innebär normal takt vid högskolestudier hade tidigare beslutats av CSN, men regleras sedan den 1 juli 2010 i studiestödsförordningen. I samband med detta togs möjligheten bort att tillfälligt redovisa ett lägre resultat. Tidigare var det tillräckligt att klara hälften av kurserna under den senast beviljade studiemedelsperioden, under förutsättning att den studerande hade klarat sammanlagt minst 75 procent av samtliga kurser sedan högskolestudierna påbörjades. Denna möjlighet avskaffades och det krävs nu alltid att den studerande klarar minst 75 procent av kurserna, om det inte finns särskilda skäl. Dessutom skärptes synen på vilka skäl till bristfälliga resultat som kan godtas. Särskilda skäl kan till exempel vara egen eller nära anhörigs sjukdom, dödsfall i familjen eller allvarliga brister hos utbildningsanordnaren som den studerande inte kunnat råda över. Tidigare kunde även bland annat ett felval eller ett byte av utbildning räknas som ett förhållande som kunde beaktas, liksom att studierna bedrevs för länge sedan. Ett viktigt mål med förändringarna var att öka genomströmningen i högskolan.

Under 2010 ökade antalet sökande som fick avslag på grund av bristande studieresultat med 8 600. Den största delen av ökningen avsåg studerande på eftergymnasial nivå. Den 1 juli 2011 har ett år gått sedan förändringen. Efter det första året med de nya reglerna bör det göras en utvärdering för att ta reda på om syftet med förändringarna har uppfyllts. Det bör bland annat undersökas hur genomströmningen i högskolan har påverkats. CSN avser att ta initiativ till en sådan utvärdering under hösten 2011. CSN anser att denna utvärdering bör avvaktas innan ytterligare åtgärder vidtas inom studiemedelsystemet i avsikt att höja genomströmningen.

Om inte andra åtgärder är tillräckliga kan Studiesociala kommitténs förslag genomföras

Om den ändrade prövningen av studieresultat och andra åtgärder inte visar sig tillräckligt verkningsfulla tillstyrker CSN långtidsutredningens och Studiesociala kommitténs förslag om en ny tidsgräns efter fyra år med studiemedel. CSN föreslår dock i så fall att kommitténs förslag genomförs i sin helhet, dvs. att det även ges möjlighet till ett sjunde år med studiemedel för vissa studerande på långa utbildningar. Det sjunde studiemedelsåret är en viktig åtgärd för att anpassa studiemedelsystemet till den nya examensordningen som för många har inneburit förlängda studietider.

¹² Högskoleverket (2010). Sjunkande prestationsgrader i högskolan. Statistisk analys 2010/10.

2011-05-31

CSN:s anser att effekterna av en ny tidsgräns vid fyra år med studiemedel i stort sett är okända. Även Studiesociala kommittén konstaterade att det är svårt att förutse vilka effekterna blir av ändrade tidsgränser. Det finns inte någon relevant forskning som kan visa på effekterna av ändrade tidsgränser för studiestöd. I bilaga 3 till långtidsutredningen anför dock Uusitalo att en skärpning av den maximala studiestödtiden i Finland, från 7 år till 55 månader, kortade examenstiderna inom de utbildningsområden där studietiderna tidigare var mycket långa. Det går enligt CSN:s mening inte att utesluta att en skärpt tidsgräns kan förbättra studieplaneringen och därmed korta studietiderna. Med de tidsgränser som Studiesociala kommittén föreslog bibehålls dessutom möjligheten att hinna klart med studierna trots ett initialt felval eller om den studerande väljer att bredda sin utbildning genom att läsa andra ämnen. Inom ramen för förslaget ges minst ett års utrymme för andra studier.

Den stora osäkerhet som finns kring förslagens effekter gör dock att CSN – i likhet med vad myndigheten anförde i remissyttrandet över den Studiesociala kommitténs betänkande¹³ – anser att andra åtgärder som kan förväntas vara mer verkningsfulla bör prövas i första hand. Att studieförutsättningarna på högskolor och universitet, framför allt i form av studie- och yrkesvägledning, förbättras och görs mer likformiga, är enligt CSN:s uppfattning dessutom en förutsättning för att förslaget ska vara lämpligt att genomföra. Först när det finns en väl fungerande vägledning för alla studenter finns det förutsättningar för att de ändrade tidsgränserna ska kunna ge önskade effekter.

CSN anser att Studiesociala kommitténs förslag måste utredas ytterligare något när det gäller tillämpningen vid exempelvis utlandsstudier. CSN förutsätter att ett införande av nya tidsgränser enbart kommer att gälla dem som ännu inte har påbörjat studier med studiemedel på eftergymnasial nivå.

Om den nya fyraårsgränsen införs kommer enligt CSN:s bedömning mellan 20 000 och 25 000 studerande varje år att prövas i förhållande till denna när förslaget är fullt genomfört.¹⁴ CSN saknar underlag att göra en annan bedömning än Studiesociala kommittén över hur många av dessa som skulle få avslag på sin ansökan. Kommittén bedömde att ungefär 2 000 studerande skulle få avslag.

CSN beräknar kostnaden för att genomföra förslaget till cirka 1,3 miljoner kronor (engångskostnad). För ett planerat och fungerande genomförande krävs att ett beslut fattas ungefär ett år innan förslaget ska träda i kraft. Den årliga insatsen för att pröva ungefär 20 000 tillkommande ärenden beräknar CSN till cirka 6 000 timmar per år, vilket motsvarar en driftskostnad på 1,5 miljoner kronor. Att ytterligare en prövning måste göras i samband med ansökan om studiemedel riskerar att förlänga handläggningstiderna.

¹³ CSN:s dnr 2009-110-3246; Regeringskansliets dnr U/2009/2195/SV.

¹⁴ Under första kalenderhalvåret 2010 var det ca 28 000 studiemedelstagare som hade haft studiemedel i mer än 160 veckor. Eftersom prövningen enbart sker vid ett tillfälle skulle alla inte behöva prövas för rätten till fortsatta studiemedel, samtidigt som det emellertid tillkommer andra studerande som haft studiemedel i mer än 160 veckor under andra halvåret. En rimlig skattning innebär att minst 20 000 studerande årligen skulle behöva prövas för rätten till studiemedel i mer än 160 veckor (fyra år).

2011-05-31

10.4.3 Andra incitamentsverktyg inom studiemedelssystemet – studiebidraget bör beskattas som arbetsinkomst

CSN avstyrker rekommendationen att studiebidraget ska höjas och beskattas som arbetsinkomst.

Arbete vid sidan om studierna inte alltid negativt

Det är inte entydigt att arbete vid sidan av studierna alltid är negativt. De flesta studier av arbete parallellt med studier tyder, precis som långtidsutredningen anger, på att arbete vid sidan av studierna leder till försenade studier. En dansk rapport från 2005 har emellertid tvärtom visat att studenter som förvärvsarbetade upp till 20 timmar i veckan hade färre avhopp och högre prestationsgrad än andra.¹⁵ CSN har också visat att det är en ungefär lika stor andel studerande i olika inkomstklasser som får avslag på sin ansökan om studiemedel på grund av bristande studieresultat. Ökade inkomster, ofta föranledda av ökat arbete, ökar således inte risken för att få avslag på sin ansökan.¹⁶

Arbete kan dessutom ha andra positiva effekter. Exempelvis kan de studerande knyta kontakter som gör det lättare för dem att få jobb efter studiernas slut.

Skattesatsen tycks bara i liten utsträckning påverka de studerandes arbete

CSN har vid olika tillfällen undersökt studerandes arbete vid sidan av studierna. Andelen studerande som arbetar vid sidan av studierna har varit förhållandevis oförändrat över tid, ungefär hälften av dem som studerar på eftergymnasial nivå anger att de arbetar parallellt med sina studier. Andelen studiemedelstagare som arbetade minskade mellan 2007 och 2009¹⁷, trots att skatten sänktes och att avkastningen på arbete därmed ökade. Framför allt arbetsmarknadsläget kan antas ha stor inverkan på hur stor andel av de studerande som arbetar.

Däremot ökade antalet arbetade timmar per arbetande, något som kan tyda på att skattesatsen eventuellt har en viss betydelse för dem som väljer och har möjlighet att arbeta.

En mycket stor saklig och administrativ förändring

Ett skattepliktigt studiebidrag får stor betydelse för gränsdragningen mellan studiemedlen och andra förmånssystem. Många bestämmelser skulle behöva följdändras, till exempel regler om bostadsbidrag och ålderspension. Även fribellopsreglerna inom studiemedelssystemet skulle behöva ändras. Ett skattepliktigt studiebidrag skulle även betyda stora förändringar för CSN och genomförandet av en sådan reform skulle sannolikt bli mycket krävande för myndigheten. Även Skatteverket påverkas av förändringen, bland annat genom att många studenter skulle bli skyldiga att lämna in en självdeklaration. Inga följdändringar av ett skattepliktigt studiebidrag är utredda.

¹⁵ Statens uddannelsestøtte (2008) SU-systemets betydning for studie gennemstrømningen samt en kort beskrivelse av reglerne for støtte til uddannelse i udlandet.

¹⁶ CSN:s remissvar över SOU 2008:29 Stärkt stöd för studier CSN:s dnr 2009-110-3246; Regeringskansliets dnr U/2009/2195/SV.

¹⁷ CSN (2010). Studerandes sociala och ekonomiska situation.

2011-05-31

Alternativa åtgärder

Om det – trots de invändningar CSN har rest – ändå anses önskvärt att sända signaler om att man som student inte bör arbeta så mycket, finns det mindre ingripande sätt att göra detta. Ett alternativ är att sänka fribeloppsgränsen eller att införa snabbare reduktion av studiemedlen för dem som har inkomster som överstiger fribeloppsgränsen.

10.4.3 Andra incitamentsverktyg inom studiemedelssystemet – fribeloppet bör kopplas till studieresultaten

CSN avstyrker rekommendationen att fribeloppet bör kopplas till studieresultaten så att det blir lägre för de studenter som inte klarat av att hålla en full studietakt under tidigare år.

Fribeloppet har begränsad påverkan på de studerandes arbete

När fribeloppet höjdes 2001 valde de som arbetade parallellt med sina studier att arbeta fler timmar. Samtidigt minskade andelen studiemedelstagare som arbetade parallellt med studierna.¹⁸ Detta tyder sammantaget på att fribeloppet har en begränsad påverkan på studenternas arbete.

Uusitalo drar en liknande slutsats i långtidsutredningens bilaga 3. En studie av inkomsterna 2006 för heltidsstuderande med studiemedel visar att det inte finns någon ansamling av personer med inkomster strax under fribeloppsgränsen. Uusitalo drar slutsatsen att detta ”...suggests that the students are not strategically planning their earnings to maximise the amount of student aid”. Mot bakgrund av att dessa data har funnits tillgängliga för utredningen är det förvånande att utredningen förväntar sig att studenterna kommer att arbeta mycket mindre genom en anpassning av fribeloppsgränsen.

Försenade studier beror ofta på annat än arbete

Långt ifrån alla förseningar i studierna beror på att de studerande arbetar parallellt med sina studier. Det är bara ungefär hälften av studiemedelstagarna som arbetar parallellt med studierna. Vid en enkätundersökning 2009 ansåg 53 procent av dem som arbetade att arbetet inte påverkade studierna, 19 procent ansåg att arbetet påverkade studierna positivt och 28 procent ansåg att arbetet påverkade studierna negativt.¹⁹ Det är därmed bara en liten del av studiemedelstagarna som riskerar att bli försenade i studierna på grund av arbetet.

Genom CSN:s prövning av studieresultat går det också att få information om att många studerande blir försenade av andra skäl än arbete. Under 2010 beviljade CSN studiemedel till 18 000 studerande som hade redovisat bristande studieresultat. Ingen av dessa hade anfört arbete som orsak till det bristande studieresultatet, andra orsaker såsom exempelvis sjukdom var orsak till förseningarna. Oavsett vad orsaken till förseningen varit får den studerande med långtidsutredningens rekommendation mindre möjligheter till inkomster vid sidan av studierna det kommande året. Detta skulle i många fall kunna upplevas som orättvist. Ett alternativ kunde vara att väga in olika skäl när fribeloppet ska fastställas. CSN anser dock att en sådan lösning dels vore alltför svår att förklara, dels alltför tungrodd att administrera.

¹⁸ CSN (2004). Uppföljning av 2001 år studiestödsreform.

¹⁹ CSN (2010). Studerandes sociala och ekonomiska situation.

2011-05-31

Krångligt regelverk

En annan för rekommendationen kanske avgörande invändning är att regelverket för beräkning av fribelopp skulle riskera att bli mycket krångligt och svårt att förstå för de studerande. Redan i dag är fribellopsreglerna – med sitt beroende till kalenderhalvår, studietakt och antal studiemedelsveckor – svåra att förstå för många studerande. Att dessutom justera fribeloppet med utgångspunkt i avklarade poäng skulle kräva ett omfattande regelverk. Ska exempelvis resultatet från en omtentamen kunna tillgodoräknas och påverka ett redan fastställt fribelopp? Och hur ska orsaker som påverkar studieresultaten – till exempel sjukdom – hanteras? CSN strävar mot att skapa ett generellt, tydligt och enkelt studiemedelssystem. Rekommendationen går inte i den riktningen. En generell sänkning av fribellopsgränsen skulle vara att föredra. CSN anser också att ett svårbegripligt regelverk hindrar målet med reformen. Om reglerna är svåra att förstå har de små möjligheter att påverka studenternas beteende.

11. Introduktionsprogrammet

CSN tillstyrker att det nyligen reformerade introduktionsprogrammet ges tid att få komma igång och att det sedan utvärderas, samt att rätten att få delta i introduktionsprogrammet utökas till de flyktinganhöriga som invandrar upp till sex år efter flyktingen.

CSN förslår att personkretsen som kan få hemutrustningslån ses över i samband med detta.

Introduktionsprogrammet

I samband med införandet av introduktionsprogram, etableringsplaner och den nya etableringsersättningen argumenterade CSN för att det skulle bli möjligt att bedriva studier på grundskole- eller gymnasienivå inom ramen för programmet och med bibehållen etableringsersättning. Så kom det också att bli. CSN anser att det är positivt att programmet kan individanpassas på detta sätt. Det leder till att det finns möjligheter att bedriva studier på låga nivåer utan att ta studielån. De som inte är klara med studierna under introduktionen kan övergå till att bedriva studier med studiemedel.

I linje med CSN:s tidigare ställningstagande och myndighetens förslag om mindre lån och mer bidrag till studerande på grundskolenivå (se nedan), bör det anses positivt att långtidsutredningen föreslår att fler personer ska kunna få delta i introduktionen. Det är också rimligt att introduktionsprogrammet och etableringsersättningen får vara i drift under längre tid och att insatserna sedan utvärderas.

Personkretsen för rätt till hemutrustningslån kan behöva ses över

Hemutrustningslån får i dag, enligt 5 § 4 punkten i förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar, beviljas till utlänningar som har erhållit uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en nyanländ utlänning och som ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

CSN vill uppmärksamma på att det – om rekommendationen genomförs – kan finnas ett behov av att även överväga om nämnda regel i förordningen om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar bör ändras på motsvarande sätt, alltså så att tiden förlängs från två till sex år.

2011-05-31

Ändringar av studiemedelsystemet kan förkorta etableringstiden

CSN vill även erinra om några andra åtgärder som skulle kunna vidtas och som enligt CSN:s bedömning kan förkorta etableringstiden. Många invandrare genomgår någon form av studier i Sverige. CSN har visat att de som studerar på grundskolenivå med studiemedel förhållandevis ofta misslyckas med sina studier. Många av dem som lånar har också problem att betala tillbaka sina lån.²⁰ CSN har lämnat förslag avsedda att medverka till att fler kan slutföra sina studier och till att minska betalningsproblemen. Om förslagen genomförs och får avsedd effekt kan de även bidra till snabbare etablering på arbetsmarknaden. I korthet innebär CSN:s förslag att studerande på grundskolenivå alltid bör ges rätt till studiemedel minst 80 veckor och att samtliga studiemedelstagare på grundskolenivå bör ges studiemedel med det högre bidraget.²¹

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Gellerbrant Hagberg efter föredragning av utredaren Carl-Johan Stolt i närvaro av chefsjuristen Åke Svensson och enhetschefen Magnus Forss. I arbetet med remissvaret har även kontorschefen Carin Birgersdotter, gruppchefen Nina Dahlberg, verksjuristen Helena Fällman, utredaren Stefan Haldin, enhetschefen Boel Magnusson, verksjuristen Anna Sjöstrand och utredaren Joacim Strömblad deltagit.

Christina Gellerbrant Hagberg

Carl-Johan Stolt

²⁰ CSN (2010). Studiemedel till studerande på grundskolenivå.

²¹ CSN (2010). Förslag till ändrade studiemedel för vuxenstuderande på grundskolenivå. Dnr 2010-2189-8232.