

# Studiemedelsfrågan

*Från olika håll har krävts en reformering av studiemedelssystemet. I denna artikel granskar Lars Söderström det nuvarande systemet och några alternativa utformningar. Hans förslag är att man skall göra om Centrala studiemedelsnämnden till ett fristående kreditinstitut och att studiemedlen skall subventioneras genom att amorteringarna av studiemedlen får dras av vid inkomstbeskattningen.*

Under de senaste månaderna har det förekommit flera alarmerande inlägg om att studiemedelssystemet befinner sig i kris. Studenterna sägs leva på svältgränsen, och de färdiga akademikerna påstås inte orka med sin skuldbörda. Från olika håll krävs reformer. Den gemensamma nämnanen för dessa är att öka den subvention som ligger i systemet. Innan subventionernas nivå bestäms, behöver vi emellertid fundera över hur själva systemet skall se ut.

## Dagens system

Vårt nuvarande studiemedelssystem uppfyller två viktiga krav: det är öppet och det är tryggt. Ingen behöver avstå från att studera därför att han eller hon inte kan finansiera uppehållet under studietiden. Ingen behöver heller riskera att återbetalningen av studiemedlen blir omöjlig att klara av. När betalningsförmågan är svag ges anstånd med återbetalningen, och i vissa fall skrivs skulden av.

Till detta kommer att studiemedlen

*Docent LARS SÖDERSTRÖM  
forskar i ämnet offentlig ekonomi  
vid nationalekonomiska institu-  
tionen vid Lunds universitet.*

som lån betraktade är relativt billiga. Låntagarna subventioneras (1) genom att ca 6 procent av beloppet inte behöver återbetalas, (2) genom att det inte utgår någon ränta under studietiden och ytterligare två år därefter, samt (3) genom att räntan är låg. Uttryckt som en avdragsgill ränta i inkomstbeskattningen är räntan i studiemedelssystemet för närvarande 8,4 procent. På andra konsumtionslån är räntan väsentligt högre.

Av den pågående debatten att döma är de studerande inte nöjda med de favörer som ligger i dagens studiemedelssystem. Saken uttrycks så att studiemedlen är för små när de erhålles och för stora när de skall betalas tillbaka. Om detta är problemet, så finns det naturligtvis bara en utväg, nämligen att på något sätt öka subventionsgraden i systemet. Mot de studerandes önskemål står hänsynen till statsfinanserna och övriga medborgare. Dessa talar snarast för att studiemedlen skall göras mindre eller dyrare för låntagarna.

## Pågående utredning

Sedan något år sitter en kommitté med uppgiften att utreda behovet av förändringar av studiemedelssystemet. Eventuella förslag till åtgärder skall bedömas med hänsyn till hur de påverkar rekryteringen av studerande, studieeffektiviteten

och rättviseaspekter. Ett krav är att de förslag kommittén lägger fram inte får leda till totala "kostnadsökningar" för staten eller kommunerna.<sup>1</sup> Huruvida detta krav är rimligt eller inte är en av huvudfrågorna i den nu pågående debatten. Kritikerna menar att det inte går att nå en tillfredsställande lösning utan att systemet som helhet blir dyrare.

En springande punkt är vad man menar med kostnadsökningar för staten och kommunerna. Den vanliga uppfattningen synes vara att det är *nettoutgiften* som inte får öka. Under 1986 uppskattas denna bli 2,9 miljarder kr. Utbetalningen av nya lån väntas uppgå till 4,2 miljarder kr, medan återbetalningen av gamla lån väntas bli 1,3 miljarder kr.<sup>2</sup> Den totalt utestående skulden är idag omkring 37 miljarder kr, och väntas några år in på 90-talet nå 80 miljarder kr.<sup>3</sup> Det är inte bara utbildningsministern som ser ett stort mått av generositet i dessa siffror.

Som många påpekat är denna tolkning av kommitténs direktiv emellertid diskutabel. Jag instämmer. Det är långsökt att lägga restriktioner på nettoutgiften i ett lånesystem. Skall restriktioner läggas, så bör dessa gälla *kostnaden* för systemet. Denna är inte direkt beroende av utgiftsnivån. För att bedöma kostnadens storlek är det enklast att tänka sig att staten i sin tur lånar upp de pengar som betalas ut i studiemedel. Kostnaden framstår då helt enkelt som de skattemedel staten behöver tillskjuta för att täcka skillnaden mellan statens egen låneutgift (ränta och amortering) och de betalningar som de studerande gör. Storleken på denna kostnad är beroende av ränteläget och inflationstakten, hur stor andel av skulderna som avskrivs m m. Sannolikt stannar den i dagsläget under 1 miljard kr. Detta är vad övriga medborgare egentligen bidrar med till de studerandes uppehälle under studietiden.

Det skulle enligt min mening vara en fördel om statens egentliga kostnad för studiemedelssystemet blev synlig i statsbudgeten. Detta uppnås förmodligen

enklast genom att studiemedelssystemet som sådant flyttas ut ur statsbudgeten och läggs i ett fristående kreditinstitut. Detta institut skulle sedan få ansvaret för att låna upp de pengar som överförs till de studerande, samtidigt som statens roll begränsas till att tillskjuta just subventionen, dvs de kanske 25 procent som ligger i nuvarande låga ränta, bidrag, temporära räntebefrielse och efterskänkande av skulder. En motsvarande ordning har valts för statens engagemang i bostadsfinansieringen. Centrala studiestödsnämnden (CSN) skulle klara av att agera som ett fristående kreditinstitut.

Jag skall i det följande skissera några modeller för hur subventionen kan utformas om ett fristående kreditinstitut får handha studiefinansieringen. I enlighet med den sittande utredningens direktiv kan det vara lämpligt att bedöma dessa modeller med hänsyn till hur de påverkar rekryteringen, studieeffektiviteten och vad departementschefen kallar rättviseaspekterna.

### Några subventionsmodeller

De studerandes uppehälle under studietiden kan subventioneras på olika sätt. Den klassiska metoden är att erbjuda mat och husrum till rabatterat pris. Här bortser jag från denna möjlighet och utgår från att de studerande betalar fullt pris för de varor och tjänster de konsumerar. Subventionen får då ges på så sätt att de studerande erhåller sin köpkraft billigt, dvs billigt i förhållande till vad motsvarande banklån kostar. Jag antar att kostnaden för det senare är en avdragsgill ränta på 10 procent. För åskådlighetens skull illustreras de oli-

<sup>1</sup>Utredning om studiemedelssystemet m m, Dir. 1985:33, utfärdades 1985-06-19.

<sup>2</sup>Snabbprotokoll från riksdagsdebatterna 1985/86:97 (måndagen den 17 mars), s 14.

<sup>3</sup>Detta är CSN:s prognos vid antagande om en inflationstakt på 4,2 procent.

**Tabell 1 Räkneexempel. Avbetalningsplanen för nuvarande studiemedel och ett marknadsmässigt lån. Lånebelopp 60 000 kr.**

| DAGENS STUDIEMEDEL <sup>1</sup> |        |        |          | MARKNADSMÄSSIGT LÅN |                     |                    |                       |
|---------------------------------|--------|--------|----------|---------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|
| År                              | Skuld  | Avgift | Uppräkn. | Skuld               | Amort. <sup>2</sup> | Ränta <sup>3</sup> | "Avgift" <sup>4</sup> |
| 1                               | 60 000 | 3 000  | 2 394    | 60 000              | —                   | 3 000              | 3 000                 |
| 2                               | 59 394 | 3 126  | 2 363    | 60 000              | 126                 | 3 000              | 3 126                 |
| 3                               | 58 631 | 3 257  | 2 326    | 59 874              | 263                 | 2 994              | 3 257                 |
| 4                               | 57 700 | 3 394  | 2 281    | 59 611              | 413                 | 2 981              | 3 394                 |
| 5                               | 56 587 | 3 537  | 2 228    | 59 198              | 577                 | 2 960              | 3 537                 |
| 6                               | 55 278 | 3 686  | 2 167    | 58 621              | 755                 | 2 931              | 3 686                 |
| 7                               | 53 759 | 3 841  | 2 097    | 57 866              | 947                 | 2 893              | 3 841                 |
| 8                               | 52 015 | 4 002  | 2 017    | 56 918              | 1 156               | 2 846              | 4 002                 |
| 9                               | 50 030 | 4 170  | 1 926    | 55 762              | 1 382               | 2 788              | 4 170                 |
| 10                              | 47 786 | 4 345  | 1 825    | 54 380              | 1 626               | 2 719              | 4 345                 |
| 11                              | 45 266 | 4 527  | 1 711    | 52 754              | 1 889               | 2 638              | 4 527                 |
| 12                              | 42 450 | 4 717  | 1 585    | 50 865              | 2 174               | 2 543              | 4 717                 |
| 13                              | 39 318 | 4 915  | 1 445    | 48 691              | 2 480               | 2 435              | 4 915                 |
| 14                              | 35 848 | 5 121  | 1 291    | 46 211              | 2 810               | 2 310              | 5 121                 |
| 15                              | 32 018 | 5 336  | 1 121    | 43 401              | 3 166               | 2 170              | 5 336                 |
| 16                              | 27 803 | 5 560  | 934      | 40 235              | 3 548               | 2 012              | 5 560                 |
| 17                              | 23 177 | 5 794  | 730      | 36 686              | 3 960               | 1 834              | 5 794                 |
| 18                              | 18 113 | 6 037  | 507      | 32 736              | 4 401               | 1 636              | 6 037                 |
| 19                              | 12 583 | 6 291  | 264      | 28 335              | 4 874               | 1 417              | 6 291                 |
| 20                              | 6 556  | 6 556  | 0        | 23 461              | 5 383               | 1 173              | 6 556                 |
| 21                              | 0      |        |          | 18 078              |                     |                    |                       |
| nuvärde                         |        |        |          | (6815) <sup>5</sup> |                     |                    |                       |

<sup>1</sup> Enligt Svensson (1984), <sup>2</sup> Avpassade så att årsutgiften blir samma som med dagens studiemedel, <sup>3</sup> 10 % före skatt, 5 % efter skatt, <sup>4</sup> Samma nettoutgift som i dagens system, <sup>5</sup> Nuvärdesberäkning med 5 % ränta.

ka subventionsmodellerna med ett tänkt lån på 60 000 kr. I dagens läge svarar detta mot ungefär två års studier.

I *Tabell 1* visas avbetalningsplanen och lånekostnaden för nuvarande studiemedel. Amorteringstiden är 20 år. Den "avgift" som låntagaren behöver betala är som synes växande över tiden. Det första amorteringsåret är den 3 000 kr och sedan växer den till 6 556 kr.

I tabellen visas också amorteringsplanen för ett kommersiellt banklån. Det är förutsatt att låntagarens nettoutgift varje år skall vara lika stor som i studiemedelsystemet och att nettoräntan (efter avdrag i inkomstdeklarationen) är 5 procent. Eftersom det kommersiella lånet är dyrare, hinner inte hela skulden bli återbetald un-

der de 20 år amorteringsplanen gäller. Av skulden återstår vid amorteringstidens slut 18 078 kr. Nuvärdet av detta restbelopp är med 5 procents ränta på ränta lika med 6 815 kr. Skall låntagaren inte hamna i ett sämre läge vid det kommersiella lånet än i dagens studiemedelssystem, så måste han eller hon vid amorteringstidens början er-hålla ett bidrag på 6 815 kr. Med ränta på ränta växer detta under 20 år till de 18 078 kr som behövs för att slutgiltigt lösa in skulden.

Den subvention som ligger i den låga räntan på skulderna i studiemedelsystemet kan alltså uppskattas motsvara ett bidrag på 6 815 kr i detta exempel. Detta är som nämnts inte hela subventionen i dagens studiemedelssystem. Härtill kommer

det bidrag på 4 440 kr som de studerande erhåller när studiemedlen hämtas ut samt värdet av räntebefrielsen under studietiden och ytterligare två år, dvs sammanlagt fyra år i vårt exempel. Vi värderar dessa subventionsinslag till slutet av det fjärde året, då amorteringsplanen börjar. Med ränta på ränta är då bidraget värt 5 270 kr och räntebefrielsen (som svarar mot den ränta ett kommersiellt lån löper med) värd 11 195 kr. Det sammanlagda värdet av de tre subventionselementen är alltså  $6\ 815 + 5\ 270 + 11\ 195 = 23\ 280$  kr. Nuvärdet vid studietidens början av detta belopp är 19 155 kr.

### Bidrag

Låt oss nu anta att CSN erbjuder de studerande lån på kommersiella villkor. Frågan är vad staten i så fall kan göra för att gottgöra de studerande för att lånevillkoren blir sämre än i dagens studiemedel. En möjlighet är uppenbarligen att staten ger de studerande ett direkt bidrag. Om detta betalas ut vid studietidens början, så skall bidraget i vårt exempel vara 19 155 kr. Av erhållet belopp ( $60\ 000 + 19\ 155$  kr) blir då "bidragsdelen" 24,2 procent. Bidraget kan givetvis delas upp i mindre poster.

Leif Carlsson vid CSN har i intervjuer sagt att bidragsdelen skulle kunna ökas till 65 procent, dvs väsentligt mera än vad jag har räknat med. Skillnaden förklaras av att Carlsson räknar med en högre marknadsränta, 16 istället för 10 procent, att han tänker sig en halvering av amorteringstiden och en minskning av antalet år med räntebefrielse. Förkortningen av amorteringstiden har betydelse därför att Carlsson utgått från tolkningen att det är statens nettoutgift (och inte kostnaden) som skall hållas konstant.

### Studielön

Ett alternativ är att staten ger sitt stöd i form av studielön, dvs som en ersättning för uppnådda studief framgångar. Exempelvis kan staten i vårt exempel ge 21 116

kr till de studerande som fullföljt två års studier. Med ränta på ränta stiger detta belopp till 23 280 kr vid amorteringsperiodens början. Man kan överväga att göra studielönen skattepliktig. Beloppet skall då höjas med ca 54 procent till 32 520 kr. Efter avdrag för inkomstskatten (ca 35 procent) blir då nettot samma som ovan.

I detta sammanhang kan nämnas att nuvarande bidrag inte ges utan prestationskrav. För att få fortsatta studiemedel måste den studerande kunna dokumentera studief framgångar motsvarande minst 75 procent av normalstudietakten. Skillnaden mellan bidrag och studielön är alltså inte så särskilt stor.

Det säger sig självt att såväl bidraget som studielönen skulle kunna ha formen av en skuldreduktion.

### Avdragsrätt för amorteringar

Det är också möjligt att ge stödet så att avbetalningarna på skulden blir mindre kännbara. Enklast är i så fall att medge avdragsrätt i inkomstbeskattningen för gjorda amorteringar. Avdragsrätten kan antingen ges så att varje låntagares aktuella marginalskatt blir avgörande för vad den är värd, eller så att den blir lika mycket värd för alla. I det senare fallet stipuleras att skatten skall reduceras med en viss andel av den amortering som var och en gör.

Avdragsrättens betydelse illustreras i *Tabell 2* för fallet att marginalskatten är 50 procent, och följaktligen hälften av räntorna och amorteringarna bortgår som skattereduktion. Illustrationen är gjord med utgångspunkt från att låntagarens nettoutgift varken skall vara större eller mindre än i dagens studiemedelssystem. Det visar sig att skulden vid amorteringsperiodens början i detta fall kan uppgå till 69 459 kr. Observera att amorteringarna under några år är negativa. Som mest blir skulden 70 695 kr.

En avdragsrätt för amorteringar är un-

**Tabell 2** Räkneexempel. Amorteringsplanen vid marknadsmässig ränta och avdragsrätt för både räntan och amorteringarna när marginals-katten är 50 procent.

| År | Skuld  | Ränta <sup>1</sup> | Amortering <sup>1</sup> | Nettoutgift <sup>2</sup> |
|----|--------|--------------------|-------------------------|--------------------------|
| 1  | 69 459 | 3 473              | - 473                   | 3 000                    |
| 2  | 69 932 | 3 497              | - 371                   | 3 126                    |
| 3  | 70 303 | 3 515              | - 258                   | 3 257                    |
| 4  | 70 561 | 3 528              | - 134                   | 3 394                    |
| 5  | 70 695 | 3 535              | 2                       | 3 537                    |
| 6  | 70 690 | 3 534              | 151                     | 3 686                    |
| 7  | 70 388 | 3 519              | 322                     | 3 841                    |
| 8  | 69 745 | 3 487              | 515                     | 4 002                    |
| 9  | 68 715 | 3 436              | 734                     | 4 170                    |
| 10 | 67 247 | 3 362              | 983                     | 4 345                    |
| 11 | 65 282 | 3 264              | 1 263                   | 4 527                    |
| 12 | 62 756 | 3 138              | 1 579                   | 4 717                    |
| 13 | 59 598 | 2 980              | 1 935                   | 4 915                    |
| 14 | 55 728 | 2 786              | 2 335                   | 5 121                    |
| 15 | 51 059 | 2 553              | 2 783                   | 5 336                    |
| 16 | 45 493 | 2 275              | 3 285                   | 5 560                    |
| 17 | 38 922 | 1 946              | 3 848                   | 5 794                    |
| 18 | 31 226 | 1 561              | 4 476                   | 6 037                    |
| 19 | 22 275 | 1 114              | 5 177                   | 6 291                    |
| 20 | 11 920 | 596                | 5 960                   | 6 556                    |
| 21 | 0      | 0                  | 0                       | 0                        |

<sup>1</sup> Nettobeloppet efter skattereduktion. <sup>2</sup> Samma utgiftsström som i nuvarande studiemedelsystem vid ett lån på 60 000 kr. Jämför *Tabell 1*.

der de gjorda förutsättningarna uppenbarligen mera värd för låntagaren än den subvention som ligger i studiemedlens låga ränta. Skillnaden i värde är  $6\,815 + 9\,459 = 16\,274$  kr. Detta betyder att en avdragsrätt för amorteringar i varje fall delvis kan ersätta också de bägge andra subventionselementen. En möjlighet är att det direkta bidraget helt slopas (värde 5 270 kr) och att räntebefrielsen reduceras till att gälla studietiden och bara ytterligare ett år (värde 3 647 kr). Alternativt kan man tänka sig att erhållna studiemedel i viss mån beskattas som inkomst.<sup>4</sup>

### Effekter av avdragsrätt

Från statsfinansiell synpunkt har en avdragsrätt för amorteringar jämfört med direkta bidrag och räntesubventioner den

effekten att belastningen skjuts på framtiden. Det är först i och med att låntagarna börjar få inkomster och utnyttjar avdragsrätten som stödet till de studerande märks i statens budget. Vidare märks det där som ett inkomstbortfall för staten ("lägre skattetryck") och inte som en offentlig utgift. På kort sikt kan denna effekt vara intressant.

En annan konsekvens av avdragsmodellen är att stödet begränsas till de studerande som stannar inom landet som skattebetalare. De som efter studierna emigrerar kan tillgodogöra sig subventionerna i dagens system samt vid ett renodlat

<sup>4</sup>Att studiemedlen beskattas samtidigt som amorteringarna är avdragsgilla innebär en form av utgiftsbeskattnig. Jag har något närmare berört detta alternativ i Soderstrom [1986].

bidrags- eller studielönesystem, men de går miste om stödet när detta ges som skattereduktion. Blir utflyttningen av akademiker stor, kan detta ha viss statsfinanssiell betydelse. Eventuellt påverkas utflyttningen negativt, vilket i så fall också är en intressant effekt.

Även om subventionsgraden totalt sett är lika stor i de olika modellerna, kan enskilda personer beröras olika. Som nämnts missgynnar avdragsmodellen de studerande som tänker sig en karriär i utlandet. Vidare är det uppenbart att studielönemodellen missgynnar de studerande som inte når framgång i sina studier. I gengäld kanske detta bidrar till att öka de studerandes motivation att fullfölja studierna. Hur detta i sin tur inverkar på rekryteringen till högre studier är svårt att säga.

På det hela taget torde modellerna vara tämligen lika vad gäller de långsiktiga kostnaderna och de andra aspekter den pågående utredningen har att beakta. Detta talar för att man skall välja den enklaste modellen, vilket synes mig vara modellen med avdragsrätt för amorteringar.

### Några principiella frågor

Avslutningsvis skall jag anlägga några mera principiella synpunkter. För det första kan man med visst fog ställa frågan varför vi överhuvudtaget skall subventionera de studerandes livsuppehälle under studietiden. Som grupp betraktad har de högskolestuderande en relativt stark ställning. Inom sig rymmer den många av framtidens höginkomsttagare. Varför skulle inte dessa själva (genom osubventionerade lån) kunna betala sina egna utgifter för mat, husrum, kläder, biobesök m m? Är det inte nog att skattebetalarna i gemen står för undervisningskostnaderna?

Som motiv för att subventionera de studerandes livsuppehälle brukar anföras att studier annars blir alltför lite attraktiva.

Subventionerna uppfattas då som ett sätt att sänka den enskilde studentens studie-kostnad. Detta kan i och för sig vara riktigt, men i detta sammanhang bör framhållas att det inte är konsumtionsutgifterna under studietiden som är den verkliga studie-kostnaden. *Vad den enskilde studenten betalar är först och främst den inkomst som han eller hon annars skulle ha haft.* Med tanke på hur snabbt ungdomslönerna ökat är detta inkomstbortfall numera i många fall betydande och säkerligen väsentligt större än den utgift som den studerande har för mat o dyl.<sup>5</sup>

Vill vi ha ett ökat intresse för högre studier, så är det viktigt att försöka minska inkomstbortfallet under studietiden. Detta behöver inte innebära att vi försöker sänka ungdomslönerna. En mera konstruktiv väg är att organisera studierna så att de kan genomföras snabbare och lättare kan kombineras med förvärvsarbete. Universiteten borde mycket mera än för närvarande kunna erbjuda intensivkurser, sommarkurser, kvällsundervisning o dyl och på så sätt fånga intresset hos dem som inte anser sig ha råd att avstå från en hygglig lön i ett arbete med goda framtidsutsikter. Att få till stånd en sådan nyorientering på universiteten bör vara den mest angelägna studentpolitiska frågan. Den besparing som enskilda studenter kan göra är säkerligen långt större än den ökning av subventionerna i studiemedelssystemet som man nu rimligen kan räkna med.

Ett sätt att få universiteten att mera beakta de studerandes kostnader kan vara att införa kursavgifter. De studerandes önskemål skulle då få större betydelse på institutionerna. Finansieringen av kursavgifterna kan ske genom att studiemedlen görs större än idag. För att subventions-

<sup>5</sup>Ökningen av ungdomsarbetslösheten har en motsatt effekt, för så vitt den beror de ungdomar som är aktuella för att läsa vid hogskolor och universitet. Eventuellt kan kombinationen av högre ungdomslöner och ökad ungdomsarbetslöshet inverka på rekryteringsmönstret till den högre utbildningen.

graden inte skall minska, kan ökningen kombineras med att de studerande får högre bidrag, högre studielön eller en utvidgad avdragsrätt för amorteringar. Hur som helst skulle studiemedelssystemet få en starkare ställning i utbildningspolitiken.

Hur långt man vill gå i denna riktning är naturligtvis en känslig politisk fråga. En sak som alla borde kunna vara överens om är emellertid att vi snarast slopar inkomstprövningen för att erhålla studiemedel. Denna försvårar för de studerande att kombinera studier och förvärvsarbete, och innebär därför en helt onödig ökning av deras studiekostnad.

#### Referenser

- Snabbprotokoll från riksdagsdebatterna 1985/86:97  
Svensson, A. [1984], Vad skall vi göra åt studiemedlen? Några reflektioner utifrån hogskolestuderandes bedömningar. Projektrapport 1984:3, Universitets- och högskoleämnet: Forskning och utveckling för högskolan, Stockholm.
- Söderström, L. [1986], "Studiestödet och utbildningspolitiken". CSN:s seminarium om studiestödets roll i utbildningssamhället den 1-2 oktober 1985, CSN, Sundsvall.
- Utredning om studiemedelssystemet m m, Dir 1985:33.