

Lön eller lån för högre utbildning?

Den högre utbildning vars finansiering skall diskuteras i det följande består i huvudsak av utbildningen vid universitet och övriga läroanstalter för eftergymnasial utbildning. För Sveriges del kan den identifieras med vad 1968 års utbildningsutredning (U 68) kallar högskoleutbildning.¹ Avgränsningen innebär bl a att hela den både omfattande och viktiga sk internutbildning ("on-the-job training"), som äger rum vid krigsmakten och inom många företag och myndigheter, lämnas utanför diskussionen.²

De totala samhällsekonomiska kostnaderna för högre utbildning kan delas upp i två grupper, som i det följande skall kallas undervisningskostnader och

studiekostnader. Till *undervisningskostnaderna* räknas inte bara kostnaderna för lärare utan också kostnaderna för övrig personal inom den högre utbildningen samt kostnaderna för lokaler och undervisningsmateriel. *Studiekostnaderna* är kostnaderna för de studerandes uppehälle eller — om man föredrar att räkna med alternativkostnader — den arbetsförtjänst som de studerande går miste om genom att de studerar.

Hur dessa utbildningskostnader bäst skall fördelas på olika kostnadsbärare är allt annat än självklart. I Sverige är det ju i huvudsak så, att staten står för undervisningskostnaderna och att de studerande med något stöd från staten får klara studiekostnaderna. I Sovjetunionen står staten för praktiskt taget hela utbildningskostnaden (både undervisnings- och studiekostnaderna). Vid många universitet och college i USA betalar däremot de studerande eller deras föräldrar inte bara studiekostnaderna utan också — genom terminsavgifter — en stor del av undervisningskostnaderna.

De frågor som skall diskuteras i denna artikel kan i korthet formuleras så här:

- 1) Varför inte låta staten bära alla de samhällsekonomiska kostnaderna för högre utbildning?
- 2) Varför inte i stället låta de studerande bära alla dessa kostnader?
- 3) Bör vi i Sverige öka eller ytterligare minska den behovsprövade stipendieringen?
- 4) Kan subventioneringen av högre utbildning lämpligen begränsas till lån med inkomstdifferentierad återbetalning?

(Den för dagen aktuella frågan om värdebeständiga studieskulder har visser-

¹ En förteckning över de utbildningar som enligt U 68s förslag bör klassificeras som högskoleutbildning finns i bilaga 6 till U 68s huvudbetänkande [SOU 1973: 2, s 706—713].

² En numera som klassisk betraktad teoretisk diskussion av internutbildningens speciella finansieringsproblem finns i andra kapitlet av Beckers standardverk [Becker 1964]. Diskussionen är återgiven under rubriken "Investment in On-the-job Training" i uppsatssamlingen *Economics of Education* 1, [1968].

HARALD DICKSON är professor i nationalekonomi vid Göteborgs universitet. Hans vetenskapliga arbete har bl a gällt problem i anslutning till långa investeringar, främst i bostäder och skog men på senare år också i utbildning.

ligen ett nära samband med fråga 4 men skall av utrymmesskäl inte behandlas här. Inte heller de av Gösta Rehn [1965, s 548 f, 1970, s 138—142] och Ingemar Ståhl [1968, s 116—118] framförda tankarna om samordning mellan utbildningsfinansiering och socialförsäkring skall beröras här, trots att de enligt min mening är väl värda att beaktas i anslutning till den aktuella frågan hur ett system för finansiering av återkommande utbildning bör vara beskaffat.)

Om alla kostnader skulle bäras av staten . . .

Tanken att staten skulle stå för alla kostnaderna för högre utbildning — dvs inte bara skulle betala undervisningskostnaderna utan också skulle ge studielön för täckning av studiekostnaderna — har i Sverige diskuterats då och då alltsedan 1940-talet. En relativt grundlig behandling underkastades frågan av 1946 års utredning om den högre utbildningens demokratisering (*studentsociala utredningen*) i dess huvudbetänkande, där studielön betecknades som en principiellt ny stödform [SOU 1948: 42, s 132].

Ett av studentsociala utredningens argument till förmån för studielön lyder (s 138): "Det ligger . . . något tilltalande i förvandlingen av ett understöd åt behövande till en förmån för alla. En sådan reform skulle stå i överensstämmelse med den inriktning som den nutida socialpolitiken fått överhuvud." Men utredningen gör själv följande invändning (s 140): "Även om man rent principiellt accepterar detta, så torde det likväl av praktiska skäl vara svårt att under nuvarande förhållanden motivera ett slopande av all behovsprövning vid lämnandet av statliga studiekostnadsbidrag, framför allt med hänsyn till studenternas sociala gruppering, vilken med all sannolikhet länge ännu torde komma att uppvisa en stark överrepresentation för studenter från mera burgna hem — även om omfattande åtgärder vidtagas i demokratiserande syfte." På grund av bl a denna invändning förordade studentsociala utredningen inte studielön som lösning av den högre utbildningens studiekostnadsproblem. Den lösning som i stället föreslogs — och i stort sett genom-

fördes — var en kombination av statsstipendier och statsgaranterade studielån (s 144 ff). Dock ansåg utredningen att läroanstalterna, då rekryteringen väsentligt förändrats" (s 145).

Vid mitten av 1950-talet var frågan om studielön åter aktuell. Någon utförlig redogörelse för de synpunkter som då kom fram i diskussionen finns det inte utrymme för här, men sammanfattningsvis kan sägas att anhängarna och motståndarna till studielön i huvudsak var ense om att studielön på lång sikt leder till löneutjämning.

Studielön och löneutjämning

Bakom uppfattningen att studielön skulle få sådana verkningar ligger väl huvudsakligen följande två tankar:

1) Sedan gammalt gäller, att lönerna i stort sett är högre för arbeten som kräver högre utbildning ("de teoretiska yrkena") än för arbeten som inte kräver sådan utbildning ("de praktiska yrkena") som stödform och införas vid de högre studielönen kunde "hållas i beredskap [Blaug 1970, kap 2].³ Om högre utbildning görs helt kostnadsfri för den studerande, vill därför många människor skaffa sig sådan utbildning. Om den växande efterfrågan på högre utbildning också tillgodoses, så verkar detta minskande på utbudet av arbetskraft utan högre utbildning, och med några års fördröjning verkar det ökande på utbudet av arbetskraft med sådan utbildning. Om inte av någon anledning efterfrågan på arbetskraft riktas om på samma sätt som utbudet, får vi sålunda dels ett utbudsunderskott för arbetskraft utan högre utbildning, dels ett utbudsöverskott för arbetskraft med sådan utbildning.

³ Där refereras bl a en av Torsten Husén gjord undersökning av inkomstens samband med olika faktorer — inte bara utbildningens längd utan också intelligenskvoten och faderns yrke. — Å andra sidan påstod studentsociala utredningen med hänvisning till undersökningar av professor C-E Quensel om akademikernas "lönebehov", att det vid dåvarande läge på arbetsmarknaden (1948) med få undantag var "orimligt att tala om några merlöner för akademiskt utbildad arbetskraft". Ett flertal akademikers löneutveckling inneslöt enligt utredningens uppfattning inga löneposter som kunde "beaktas som kompensation för den långvariga och kostsamma specialutbildningen" [SOU 1948: 42 s 142].

Utbudunderskottet (efterfrågeöverskottet) för arbetskraft utan högre utbildning medför snart lönehöjningar för sådan arbetskraft. Utbudsoverskottet för arbetskraft med högre utbildning har kanske till en början huvudsakligen den effekten, att många med sådan utbildning tvingas ta arbeten där de inte har någon användning för den högre utbildning de fått. Men på litet längre sikt verkar utbudsoverskottet förmodligen också sänkande på lönerna för arbeten som kräver högre utbildning. Kort sagt: genom studielönen kombinerad med ökat utbud av högre utbildning får vi i stort sett en lönehöjning för de lägre betalda arbetena och en lönesänkning för de högre betalda.

2) Löner påverkas inte bara av utbud och efterfrågan utan också av tradition och skälighetsbedömningar. Vid skälighetsbedömningar tar man bl a hänsyn till de kostnader som löntagarna haft för sin utbildning: lönen bör räcka inte bara till en rimlig levnadsstandard utan också till förräntning och avskrivning av det kapital som de högutbildade investerat i sin högre utbildning. Om de inte investerat någonting alls i denna utbildning utan fått den helt bekostad av staten, bortfaller sålunda ett av skälen till att personer med högre utbildning anses böra ha högre lön än personer utan sådan utbildning.

Konflikt mellan marknadsmässig lönesättning och skälighetsbedömning

Mellan de två nu nämnda sätt, på vilka studielön skulle kunna verka löneutjämnande, måste konflikt råda under en lång övergångsperiod. Det beror på att skälighetsbedömningar av det här antyddas slaget strängt taget borde leda till en lönedifferentiering på så sätt att de äldre, som själva investerat i sin utbildning, får högre lön än de yngre som fått hela sin utbildning bekostad av staten. Med en sådan lönesättningsprincip skulle den relativa lönesänkningen för högre utbildad arbetskraft bara slå igenom successivt, allteftersom äldre årgångar ersätts av yngre.

Denna på skälighetsbedömningar grundade lönesättningsprincip skiljer sig ju radikalt från vad vi känner till från verkligheten. Den är också klart olämplig

för lönesättning inom det privata näringslivet, och eftersom i en blandekonomi de offentliga myndigheternas lönesättning inte bör avvika alltför mycket från det privata näringslivets, förefaller det realistiskt att räkna med att en mer marknadsmässig lönesättning skall komma att dominera också efter införande av studielön.

Från inkomstfördelningssynpunkt ger det sagda anledning till en kommentar. Om studielönen kombineras med en sådan ökning av utbildningsutbudet, att en kraftig löneutjämning uppnås redan inom något tiotal år, så råkar de äldre årgångarna av arbetskraft med högre utbildning i svårigheter: de har själva investerat i sin utbildning, men deras löner är inte längre avpassade med hänsyn till förräntning och avskrivning av utbildningskapital.

Om studielönen i stället kombineras med sådana utbildningsspärrar, att de gamla lönerelationerna bibehålls [Ståhl 1963, s 265], får de skattebetalare som inte fått högre utbildning anledning att känna sig illa behandlade. De tvingas ju till att med sina skatter bekosta högre utbildning åt personer som tack vare denna utbildning kan skaffa sig betydligt högre löner utan att själva ha investerat något kapital i utbildningen.

Hänsyn till arbetskraftens internationella rörlighet

Under det enkla resonemang som ledde till att studielöner verkar löneutjämnande, om de kombineras med en tillräcklig ökning av utbildningsutbudet, förutsattes underförstått, att flyttning av arbetskraft mellan Sverige och andra länder inte kan förekomma i nämnvärd utsträckning. Men denna förutsättning är som bekant inte helt realistisk. Både utvandring och invandring förekommer, och i kombination med studielön och utbildningsexpansion skulle de kunna få från svensk synpunkt skadliga verkningar.

I diskussionen har särskilt risken för "brain drain" blivit uppmärksammat: på grund av löneutjämningen skulle många med hög utbildning och goda hjärnor försvinna till andra länder där deras arbetskraft betalas bättre. Därigenom skulle den inhemska löneutjämningen motverkas, och en stor del av

det kapital som investerats i utbildning skulle gå förlorat för det egna landet.

I den mån studielöner inte bara skulle sänka lönerna för arbetskraft med högre utbildning utan också skulle höja dem för arbetskraft utan sådan utbildning, skulle de främja invandring av människor utan högre utbildning. På det sättet skulle det egna landet få en viss kompensation för det genom "brain drain" förlorade mänskliga kapitalet. Samtidigt skulle emellertid lönehöjningen för svenska arbetare utan högre utbildning hållas tillbaka, vilket innebär att den politik som syftar till intern svensk inkomstutjämning skulle motverkas. Arbetskraftens internationella rörlighet kan sålunda dämpa den löneutjämnande effekten av studielön.

Ett välfärdsteoretiskt resonemang om resursallokering vid studielön

Till grund för diskussionen om "brain drain" och invandring av billig arbetskraft ligger bl a förutsättningen att man inte också i utlandet genomför en reform som åstadkommer en löneutjämning mellan arbeten som kräver högre utbildning och arbeten som inte kräver sådan utbildning. Men låt oss nu göra tankeexperimentet att förutsätta studielön och löneutjämning i alla länder med vilka den svenska arbetsmarknaden står i förbindelse! Under den förutsättningen motverkas inte den inhemska löneutjämnningen av arbetskraftens internationella rörlighet.

Hur långt utjämnningen skulle gå är svårt att förutse. Med tanke på att arbeten som kräver högre utbildning ofta är intressantare eller trivsammare än andra är det inte uteslutet att studielön med tiden skulle leda till ett tillstånd med lägre genomsnittslön för arbeten som kräver högre utbildning än för arbeten som inte kräver sådan utbildning. Säkert är det emellertid inte, ty det kan visa sig att en alltför stor del av befolkningen saknar antingen fallenhet eller intresse för högre studier. I varje fall kommer studielöner inte att kunna förhindra att topplönerna i allmänhet tillfaller personer med högre utbildning.

Det är också svårt att förutse hur fort utjämnningen skulle gå. Den bromsas förmodligen av en omriktning av efter-

frågan till förmån för arbetskraft med högre utbildning. Denna efterfrågeförändring beror delvis på själva utbildningsexpansionen. Denna kan väntas medföra ökad forskning och ett tekniskt framåtskridande som i sin tur medför krav på mer arbetskraft med högre utbildning. Å andra sidan kan löneutjämnningen påskyndas genom att utbildningsexpansionen påverkar människornas preferenser till förmån för högre utbildning. En sådan ändring av preferenserna gör att omriktningen av arbetskraftsutbudet och utjämnningen av lönerna går både fortare och längre än om preferenserna inte hade påverkats [Ståhl, 1963 s 266].

Teoretiskt kan lönerelationerna tänkas tendera mot ett jämviktsläge, där var och en tycker sig ha blivit optimalt placerad. Om någon med högre utbildning har lägre lön än han kunde fått med ett arbete som inte kräver sådan utbildning, så beror det på att han tror att han inte skulle trivas lika bra med det andra arbetet. Och om någon utan högre utbildning har lägre lön än han kunde fått efter sådan utbildning, så beror det på att han finner högre studier motbjudande eller tror att han inte skulle trivas lika bra med det arbete som sådana studier skulle lett till.

Skulle ett sådant tillstånd, uppkommet medan alla kostnader för högre utbildning bärs av staten, vara eftersträvävärt? Från den elementära välfärdsteorin kan man hämta argument för ett nekande svar på den frågan. Tankegången är följande.

Om, vid perfekt marknadsprisbildning, en person med högre utbildning inte får högre lön än en person utan sådan utbildning, så visar detta att "på marginalen" den förre inte ger ett värdefullare tillskott till nationalprodukten än den senare. Den förres högre utbildning har då från välfärdsteoretisk synpunkt varit värdelös. Det skulle varit bättre att han hade avstått från denna utbildning, ty dels hade han själv hunnit åstadkomma ett värdemässigt större bidrag till nationalprodukten, dels hade de lärarresurser etc som tagits i anspråk för hans värdelösa utbildning kunnat användas till värdefull produktion. Det hade sålunda blivit större utrymme för tex privat kon-

sumtion eller offentlig verksamhet utanför utbildningssektorn. Studielön skulle sålunda — åtminstone i ett samhälle med perfekt marknadsprisbildning — medföra en i välfärdsteoretisk mening inoptimal resursallokering.

Löneutjämning och social värdering av yrken

Enligt det välfärdsteoretiska resonemanget i föregående avsnitt skulle löneutjämningen vid studielön vara ett symptom på inoptimal resursallokering i form av för mycket högre utbildning. Vid optimal resursallokering skulle utbudet av arbetskraft med högre utbildning vara mindre, och lönerna för sådan arbetskraft skulle därför, vara högre. Det finns emellertid en annan synpunkt på lönedifferenser och löneutjämning. Den genom studielöner framkallade löneutjämningen kan tänkas minska klyftorna i värderingen av olika yrken. De yrken som kräver högre utbildning skulle kanske inte längre komma att betraktas som så mycket "bättre" eller "finare" än andra.

Den värdering det här är fråga om gäller yrkenas sociala status, som emellertid antas vara beroende av bl a lönerelationerna. Intressant är, att man i detta sammanhang fäster uppmärksamheten vid lönen snarare än vid den ekonomiska situationen i dess helhet. Även om text det belopp som en adjunkt har kvar att leva av, sedan inte bara skatt utan också räntor och amorteringar på studieskulder är betalda, är lika med det en skuldfri metallarbetare har att leva av efter skatt, så skulle enligt detta betraktelsesätt adjunktens yrke betraktas som "bättre" eller "finare" än metallarbetarens, ty lönen är högre. Men om adjunkten befriades från räntor och amorteringar och samtidigt fick sin lön sänkt till metallarbetarens lönenivå, så skulle hans yrkes sociala status sänkas, trots att hans ekonomiska situation skulle vara lika god som tidigare; och efter en övergångsperiod skulle det inte längre anses "finare" att vara adjunkt än att vara metallarbetare.

Oavsett vad denna speciella jämlikhetsaspekt på en löneutjämning kan ha för verklighetsförankring skall jag bortse från den i det följande. Däremot kom-

mer andra jämlikhetsaspekter på utbildningsfinansieringen att beaktas — främst frågan om utjämning mellan olika yrken i fråga om den materiella levnadsstandard som de möjliggör, då hänsyn tas inte bara till lön utan också till skatter, räntor och amorteringar.

Eliminering av risk

På 1970-talet har diskussionen om studielön åter blommat upp. Bl a har uppmärksamrats att man genom att införa studielön skulle — åtminstone i det närmaste — eliminera den individuella risk som nu är förknippad med högre studier. Förhållandet kan användas vid argumentering för studielön men också vid argumentering emot.

Vid argumentering för studielön kan man hänvisa till att eliminering av risken skulle främja utvecklingen mot jämlikhet, eftersom risken vanligen i särskilt hög grad avskräcker personer i socialgrupp 3 från att skaffa sig högre utbildning. (Till detta skall vi återkomma i avsnittet om behovsprövad stipendiering.)

Vid argumentering mot studielön kan man i stället resonera som Ulric Müllern-Aspegren [1972]. Han säger att det med studielön skulle bli ett snabbt slut på studenternas rätt att själva bestämma sin ämneskombination och studietakt, och han fortsätter:

"Det går inte att kombinera studielön med fritt studieval, eftersom studielön inte medför något ekonomiskt ansvar för individen. Om individen däremot genom skuldsättning eller extraarbete själv ansvarar för sin försörjning under studietiden, då tar han också en ekonomisk risk genom studierna. Detta risktagande är grunden för kravet på akademisk frihet."

Förmodligen har Müllern-Aspegren rätt i att staten inte kan underlåta att kräva ett stort inflytande över den högre utbildningen om den skall bära alla kostnaderna för denna utbildning.

Om alla kostnader skulle bäras av de studerande . . .

Avgifter och lån

Efter att nu ha diskuterat den typ av reformförslag, som går ut på att staten

skall stå för inte bara undervisningskostnaderna utan också studiekostnaderna för högre utbildning, övergår vi till den motsatta typen av reformförslag: de studerande skall täcka undervisningskostnaderna med avgifter, och de skall inte få några statliga bidrag till täckning av studiekostnaderna.

För att inte en sådan reform skall komma i mycket svår konflikt med jämlikhetssträvandena är det nödvändigt att den kompletteras med ett arrangemang som gör det möjligt för mindre bemedlade ungdomar att få studielån som täcker både studiekostnaderna och avgifterna för undervisningen. Ett alternativ är att staten själv uppträder som långgivare; ett annat är att den ställer sig som garant för studielån i privata kreditinstitut. Huvudsaken är att ingen för högre studier lämpad person skall tvingas avstå från sådana studier på grund av brist på möjligheter att finansiera dem.

Beträffande reglerna för betalning av ränta och amortering på utbildningslånen kan man tänka sig olika alternativ som får olika konsekvenser — bl a i fråga om statens kreditförluster. I detta huvudsnitt skall vi diskutera ett alternativ vid vilket kreditförlusterna blir relativt små. Detta uppnås bl a genom att säkerhet i livförsäkring sätts som villkor. Lång amorteringstid kan medges, men stor vikt läggs vid att skulden skall vara betald när låntagaren går i pension, och amorteringarna liksom räntebetalningarna drivs obarmhärtigt in med sikte på att kreditförluster så vitt möjligt skall undvikas. De kreditförluster som trots allt uppstår kompenseras genom att räntan på lånen är något högre än den ränta som staten själv betalar. Valet av detta alternativ innebär att staten inte bär några kostnader för högre utbildning; alla kostnaderna bärs av de studerande.

Avgifter och lönedifferenser

Undervisningsavgifter kombinerade med lån på de ovan antydda relativt hårda villkoren skulle förmodligen omedelbart medföra en minskning av efterfrågan på högre utbildning. Vid oförändrade löneförväntningar skulle ju sådan utbildning förefalla mindre lönande — eller mer förlustbringande — än nu, och många

som annars skulle skaffat sig högre utbildning blir avskräckta och tar arbeten som inte kräver sådan utbildning. På så sätt ökas utbudet av arbetskraft utan högre utbildning och minskas utbudet av arbetskraft med sådan utbildning. Utbudsförändringarna ökar differenserna mellan de två kategoriernas löner — eller motverkar en löneutjämning som annars skulle ha kommit till stånd.

Vid perfekt marknadsprisbildning skulle lönerelationerna gå mot ett jämviktsläge, där differenserna är just så stora att ingen ångrar sitt val av utbildning och yrke. Den som har skaffat sig högre utbildning tror inte att han skulle ha fått det bättre utan, ty visserligen skulle han ha sluppit betala räntor och amorteringar på utbildningslån, men han hade också fått lägre lön och kanske dessutom ett mindre intressant arbete. Inte heller tror den som avstått från högre utbildning att han skulle ha fått det bättre med sådan utbildning, ty de eventuella löne- och trivselmässiga fördelarna hade enligt hans bedömning inte vägt upp nackdelarna i form av räntor, amorteringar, försäkringsavgifter och skatter.

Huruvida lönedifferenserna till förmån för arbetskraft med högre utbildning skulle vara större eller mindre i detta jämviktsläge än nu är svårt att avgöra. Den större skuldsättningen talar i och för sig för att differenserna skulle bli större. Men på åtskilliga områden hålls lönerna nu uppe med hjälp av spärrar som begränsar utbudet av högre utbildning och av arbetskraft med sådan utbildning. Avlägsnandet av dessa spärrar skulle påverka löneutvecklingen i motsatt riktning.

Optimalitet och skatter

Är det nyss beskrivna jämviktsläget eftersträvansvärt? På s 414 ovan ställdes samma fråga beträffande ett tänkt jämviktsläge där alla kostnader för högre utbildning bärs av staten. Ett elementärt välfärdsteoretiskt resonemang ledde där till ett nekande svar: genom att de studerande inte behövde bära några kostnader för högre utbildning lockades alltför många till att skaffa sig sådan utbildning. Hur blir det då om de studerande i stället bär alla kostnader för

högre utbildning?

Man kan konstruera olika enkla teoretiska modellsamhällen, där man åstadkommer högre utbildning i optimal omfattning genom att låta de studerande bära alla kostnaderna. För dessa modellsamhällen gäller, att en investering i högre utbildning är samhällsekonomiskt lönande om och endast om den är privatekonomiskt lönande för den studerande. Denna egenskap uppnås enklast om man förutsätter att inga skatter förekommer.

Om man modifierar en så konstruerad modell genom att införa inkomstskatt, kan harmonin mellan den privatekonomiska och den samhällsekonomiska lönsamheten upphöra. Vi tänker oss en person som efter att ha gått ut gymnasiet gör en kalkyl över hur högre utbildning skulle löna sig och kommer till det resultatet att en sådan investering för hans del inte skulle ge vare sig vinst eller förlust; tillskottet till lönen skulle nätt och jämnt ätas upp av tillskottet till skatten jämte räntan och amorteringarna på skulden, och levnadsstandarden skulle bli densamma som om han skulle avstå från den högre utbildningen och omedelbart börja förvärvsarbete. Skulle det också samhällsekonomiskt sett vara likgiltigt, hur en sådan "marginalväljares" val utfaller?

Först kan konstateras, att alternativet med högre utbildning medför att den offentliga sektorn går miste om skatter under utbildningstiden, eftersom den studerande inte har några inkomster utan lever på lån. Men sedan tas detta igen, ty lönen blir så mycket större än den skulle blivit utan högre utbildning, att skillnaden räcker till både räntan och amorteringen. Hela livsinkomsten, dvs lönen minus räntan, får därför inte bli mindre än den skulle blivit utan högre utbildning. Och genom att den blir sammanträngd till färre år uppgår den sammanlagda skatten förmodligen till ett större belopp, ty grundavdraget kan inte utnyttjas under så många år, och därtill kommer att inkomstskatt ju brukar vara progressiv.

Att skatteinkomsten blir större i alternativet med högre utbildning tyder i och för sig på att detta alternativ skulle vara samhällsekonomiskt bättre än alternativet utan sådan utbildning; det ser ju ut

att vara det för den offentliga sektorn (eller för skattebetalarna) bättre alternativet, samtidigt som de två alternativen förutsätts vara likvärdiga för den ifrågasvarande privatpersonen. Emellertid måste hänsyn tas till att skatteinkomsterna blir fördröjda genom den högre utbildningen. Därigenom gör den offentliga sektorn en ränteförlust, och frågan är om denna täcks av tillskottet till skattesumman. Så vitt jag förstår kan man inte generellt svara vare sig ja eller nej på den frågan.⁴

Detta resonemang tyder på att hänsynen till inkomstbeskattningen i och för sig inte generellt talar för att, med ett finansieringssystem enligt vilket alla kostnaderna för högre utbildning bärs av de studerande, det skulle bli vare sig för mycket eller för litet sådan utbildning. Men i de följande underavsnitten skall vi ta upp några argument som talar för att den högre utbildningens omfattning skulle bli för liten, dvs mindre än sitt optimum.

Modifikationer med hänsyn till marknadernas ofullkomligheter

Det välfärdsteoretiska resonemanget i det föregående är ganska primitivt. Det gäller för den nyklassiska nationalekonomins modellsamhälle med perfekt konkurrens på alla områden och idel rationellt väljande människor. Men redan i ganska elementära läroböcker får man lära sig att välfärdsteoretikerna har infört en hel del modifikationer med hänsyn till att verklighetens samhällen skiljer sig från nyklassikernas idealsamhälle.

Man brukar skilja mellan fyra olika slags orsaker till sk marknadsmislyckanden: 1) brist på information om marknaden, 2) stordriftsfördelar, 3) externa effekter och kollektiva nyttigheter (jfr Blaug, [1970 s 101—105]). Frågan är nu,

⁴ Resonemanget kan jämföras med följande citat från Ståhl [1968, s 111]: "Förekomsten av ett skattesystem innebär att inkomstökningen efter skatt för individen är lägre än motsvarande samhällsekonomiska intäktsoökning". Skatteutfallet under utbildningstiden nämns inte i sammanhanget, vilket gör att läsaren lätt får en felaktig uppfattning om skillnaden mellan utbildningens lönsamhet för individen och dess lönsamhet för samhället.

om detta har någon praktisk betydelse när det gäller högre utbildning. Och kan det i så fall motivera subventionering med skattemedel?

Bristen på information: I nyklassiker-nas idealsamhälle har människorna fullständig kunskap om marknaden, bl a om de varor och tjänster som utbjuds. Men de ungdomar som just har gått ut gymnasieskolan har inte någon fullständig kunskap om den högre undervisning som erbjuds. Många vet rätt lite om livet vid universitet och högskolor — och kanske ännu mindre om de yrken som olika utbildningar kan leda till. Okunnigheten är också stor beträffande de egna förutsättningarna för olika slags studier och för olika yrken. Därtill kommer svårigheterna att förutse den framtida löneutvecklingen.

I någon mån kan bristen på information avhjälpas genom offentligt organiserad upplysning, men dess värre står det ju inte i mänsklig makt att se in i framtiden så som skulle behövas. Sannolikt är, att osäkerheten avskräcker många från högre utbildning och därigenom medverkar till att omfattningen av sådan utbildning skulle bli för liten, om alla kostnaderna skulle bäras av de studerande.

Stordriftsfördelar: Också inom högre utbildning förekommer stordriftsfördelar. Skall man på en och samma ort kunna tillhandahålla en någorlunda mångsidig högre utbildning, behöver man ju ha ganska många lärare med olika specialiteter. För somliga ändamål behöver man också en dyrbar utrustning. Men då behöver man också många studerande för att inte kostnaden per studerande skall bli mycket hög. Det kan då finnas välfärdsteoretiskt grundad anledning att inte alltid sätta undervisningsavgifterna så högt att de täcker kostnaderna helt. Enligt en enkel modell bör de sättas lika med marginalkostnaden, vilket kan leda till att inte hela kostnaden blir täckt. (Se t ex Samuelson, [1969, s 506].) Eftersom marginalkostnaderna per studerande är olika för olika utbildningar, blir enligt den principen också avgifterna olika.

Externa effekter och kollektiva nyttigheter: Inte bara utbildningen i grundskolan och gymnasieskolan utan också den högre utbildningen har positiva ex-

terna effekter, dvs nyttoverknningar utöver vad som motsvaras av tillskotten till de utbildades löner. Bl a rekryteras ju forskarna från den högre utbildningen, och skickliga forskares prestationer kan för samhället ha ett värde som är mångdubbelt högre än lönen; deras forskningsresultat är viktiga kollektiva nyttigheter [Nerlove 1972, s 202]. Man kan invända, att olyckligtvis inte alla forskare är skickliga, och att det dessutom händer att skickliga forskare frambringar samhällsskadliga forskningsresultat, vilket innebär en negativ extern effekt av högre utbildning. Men troligen är nettot positivt, varav skulle följa, att frånvaro av subventioner leder till underinvestering i forskning [Blaug 1970, s 112]. Den praktiska slutsatsen behöver emellertid inte bli att den högre utbildningen bör subventioneras; ett resonemang, som är för långt och för tekniskt för att refereras här, tyder på att subventionerna i stället bör gå direkt till forskningen [Nerlove 1972, s 202—211].

Till den högre utbildningens externa effekter kan man också räkna dess inverkan på den diffust mångdimensionella kollektiva nyttighet som kallas jämlikhet. Att döma av de senaste årens politiska diskussion är det en utbredd uppfattning att en i någon mening större eller fullständigare jämlikhet bör eftersträvas, och med stöd av jämlikhetsargument har olika slags behovsprövd subventionering av högre utbildning förordats. Synpunkter på detta skall ges i det följande.

Behovsprövd stipendiering

I Sverige infördes ett system med statsstipendier och statsgaranterade studielån i början av 1950-talet efter förslag av den förut nämnda studentsociala utredningen [SOU 1948: 42]. Båda stödformerna var behovsprövade, och vid behovsprövningen togs bl a hänsyn till föräldrarnas ekonomi. Stipendierna var begränsade till kost och logi. Lånen var efter behovsprövning räntefria under studietiden, vilket ju också innebar subventionering.

Vid sin diskussion om avvägningen mellan stipendier och lån anförde utredningen olika för- och nackdelar med lån. Som fördelar nämndens bl a att lånen

lättare anpassas till den hjälpbehövandes reella behov och att de i högre grad vädjar till den studerandes eget ansvar (s 145). Som nackdelar nämndes att "lån-tagaren inte är skyddad mot eventuellt inträffande prishöjningar", att det finns "en psykologiskt betingad motvilja mot skuldsättning, som är särskilt utbredd inom de socialgrupper, för vilka tillträdet till de högre studierna bör underlättas" och att en begränsning av stödet till räntesubventionerade lån därför skulle medföra "risken att många studiebegävade, medellösa eller mindre bemedlade studenter skulle avstå från att söka sig till de högre studierna" (s 146).⁵

Med hänsyn till dessa svagheter hos studielånen ansågs en komplettering med stipendier vara viktig för den eftersträvade demokratiseringen av den högre utbildningen.

Begränsad behovsprövning enligt studiesociala utredningen (1963)

Efter ett tiotal år ansågs stödsystemet moget för revision, och studiesociala utredningen tillsattes. Dess betänkande [SOU 1963: 74] innehåller bl a en omfattande diskussion av behovsprövningsfrågan.

Studiesociala utredningen skilde mellan tre faktorer, som man kunde tänkas ta hänsyn till vid behovsprövningen: den studerandes egen ekonomi (s 68), makens ekonomi (s 73) och föräldrarnas ekonomi (s 27). I fråga om hänsyn till föräldrarnas ekonomi skilde sig utredningens uppfattning radikalt från den som låg till grund för de då gällande reglerna. Den ansåg att "det ter sig otillfredsställande att bedöma vuxna personers behov av hjälp mot bakgrund av deras föräldrars ekonomiska situation", och med hänvisning till 1957 års studentekonomiska undersökning framhöll den att det fanns ett icke obetydligt antal universitets- och högskolestuderande som kom från tämligen välbärgade hem men ändå inte fick bidrag från föräldrarna (s 28). Utredningens slutsats var, att behovsprövning med hänsyn till föräldrars ekonomi borde avskaffas (s 39).

⁵ Detta bekräftas i en av U 68 genomförd undersökning om val av utbildning och yrke [SOU 1971: 61, s 207—210].

Studiesociala utredningens betänkande ligger till grund för det system med studiemedel som infördes 1965 och fortfarande gäller. Studiemedel består av studiebidrag (en sorts stipendium) och återbetalningspliktiga medel (ett slags lån). Studiebidraget, som hela tiden uppgått till 875 kronor per termin, utgjorde från början 25 procent av totala studiemedelsbeloppet men allteftersom prisnivån stigit har totalbeloppet vuxit, så att bidragets procentuella enhet har avtagit [SOU 1971: 87, s 45, och SOU 1973: 17, s 180]. I enlighet med utredningens förslag utgår bidraget så väl som återbetalningsmedlen utan behovsprövning med hänsyn till föräldrars ekonomi. Däremot förekommer behovsprövning med hänsyn till makens och den studerandes egen ekonomi. Vi skall här nöja oss med att betrakta argumenten för och emot den förstnämnda typen av behovsprövning.

Fördelningspolitiskt argument för mer behovsprövat stipendiering

1960-talets studiesociala reform har nyligen kritiserats av Åke E Andersson, som bl a säger: "Regeringen bör erkänna att det var ett fördelningspolitiskt missgrepp att överge systemet med behovsprövade statsstipendier för att täcka de mest nödvändiga konsumtionsbehoven i samband med studier." [Andersson 1973, s 254.] Av sammanhanget framgår att hans kritik gäller två ting: 1) studiebidragets litenhet i förhållande till det övergivna statsstipendiet, som ju beräknades räckta till kost och logi, 2) behovsprövningens begränsning, som innebär att hänsynen till föräldrars ekonomi upphörde.

Till grund för kritiken ligger en fördelningspolitisk målsättning enligt vilken samhällets investeringspolitik (till vilken i detta sammanhang utbildningspolitiken räknas) bör inriktas så, att den "motverkar de skillnader i uppbyggnad av mänskligt kapital, som hänger samman med skillnader i föräldrasituationen" (s 251). I sin artikel ger han goda skäl för uppfattningen att minskningen av studiebidragen och begränsningen av behovsprövningen strider mot denna målsättning.

Rättviseargument mot behovsprövning gentemot föräldrars ekonomi

Det kan emellertid finnas andra politiska mål att ta hänsyn till än det nu nämnda fördelningspolitiska. Det är t ex önskvärt att stödreglerna uppfattas som rättvisa. Men är det möjligt att få behovsprövning med hänsyn till föräldrainskomst att uppfattas så? Följande enkla exempel inger betänkligheter.

Antag att två jämnåriga ungdomar, A och B, riktar in sig på samma yrke och att detta kräver högre utbildning av visst slag. A:s föräldrar har låg inkomst och liten förmögenhet. A kan därför få ett statsstipendium som gör det möjligt för honom att få den önskade utbildningen utan att sätta sig i skuld. B:s föräldrar har däremot hög inkomst eller stor förmögenhet, och B kan därför inte få något stipendium för högre utbildning. Men trots sin relativt starka ekonomi vill de inte ge B något ekonomiskt bidrag till högre studier. För att kunna få den önskade utbildningen utan förse- nande förvärsarbete måste B därför finansiera den med lån. Antag vidare att A och B lyckas lika bra i sina studier och får samma sorts arbete med samma lön. B kommer då i en sämre ekonomisk situation än A, eftersom han i motsats till A måste betala ränta och amortering på studielån. Det är inte underligt om B då känner sig orättvist behandlad av staten.

En möjlighet för staten att förebygga orättvisor av just den typen skulle vara att lagstiftningsvägen införa skyldighet för föräldrar med inkomst eller förmögenhet över en viss nivå att bidra till sina barns högre utbildning. Men detta skulle bara vara att byta ut en orättvisa mot en annan; det skulle vara ungefär likvärdigt med en extra inkomst- och förmögenhetsskatt för föräldrar med barn som vill skaffa sig högre utbildning.

Dessa rättviseargument bör inte glömmas bort, när vi överväger förslaget att återgå till ett system med stipendier som är behovsprövade också gentemot föräldrars ekonomi. Jag tror att många vid närmare eftertanke kommer att instämma i studiesociala utredningens nyss anförda uttalande: "det ter sig otillfreds-

ställande att bedöma vuxna personers behov av hjälp mot bakgrund av deras föräldrars ekonomiska situation".

Lån med inkomstdifferentierad återbetalning

När Åke E Andersson [1973], i likhet med studentsociala utredningen 25 år tidigare, förordar behovsprövad stipendiering så gör han det med hänvisning till bl a den risk som investering i högre utbildning innebär för den vars förmögenhet inte räcker till riskfördelning genom samtidig placering i andra tillgångar, t ex aktier, obligationer och fastigheter (s 249). Riskfrågan observerades också i studiesociala utredningens betänkande (1963), men de praktiska slutsatser som där dras går i annan riktning. De gäller huvudsakligen reglerna för amortering av studielånen — som, med hänsyn till att reglerna avviker från dem för vanliga lån, inte kallas "lån" utan "återbetalningspliktiga studiemedel". Principen antyds genom följande citat [SOU 1963: 74, s 41]:

"Reglerna bör utformas på sådant sätt att ingen skall behöva befara att bli belastad med efterbetalning om han på grund av sjukdom, invaliditet, arbetslöshet eller dylikt får en svag ekonomi. Återbetalningen bör periodiseras så att den så långt som möjligt smidigt anpassas efter skiftningarna i den enskildes ekonomiska förhållanden. Det risktagande som är förenat med nuvarande skuldsättning skulle därmed bortfalla."

Vad som i detta sammanhang menas med att risktagandet skulle bortfalla är kanske inte fullt klart. Den som investerar i högre utbildning med förhoppningen att investeringen skall visa sig mycket lönsam löper naturligtvis risken att det inte skall gå så bra som han hoppas. Men den risk, som det här är fråga om att avlägsna, är väl snarare risken att investeringen skall visa sig förlustbringande i den meningen att vederbörandes framtida ekonomi i stort sett blir sämre än den förmodligen skulle bli utan den högre utbildningen och den därmed förenade skuldsättningen.

Behovsprövad subventionering i efterskott

Ett avlägsnande av risken i denna mening kan i huvudsak uppnås genom en behovsprövad efterskottssubventionering i form av inkomstdifferentierad ränta och amortering. Man beräknar ett belopp till vilket inkomsten efter skatt förmodligen skulle komma att uppgå om vederbörande avstod från högre utbildning. Ränta och amortering behöver inte betalas så länge som den verkliga inkomsten efter skatt inte överstiger det beloppet. När den överstiger beloppet, utgår i första hand ränta och i andra hand även amortering med en viss procentuell andel av överskottet. Om inte lånet är slutamorterat när låntagaren på grund av ålder, invaliditet eller dödsfall slutar arbeta, så avskrivs resterande skuld.

En svårighet ligger naturligtvis i beräkningen av den hypotetiska jämförelseinkomsten, dvs inkomsten efter skatt om den högre utbildningen inte kommer till stånd. Differentiering efter låntagarens förmåga att skaffa sig inkomster utan högre utbildning är kanske omöjlig av praktiska skäl. Man måste i så fall tillgripa ett standardbelopp. Detta kan inte bli optimalt för alla, men påpekandet härav är ingen vägande invändning mot systemet; det bästa får inte bli det godas fiende.

Allvarligare är, att ett system med inkomstdifferentiering av ränta och amortering på studiemedel praktiskt taget kan likställas med en kombination av studielön och extra skatt på inkomsttagare med högre utbildning. (Jämför Blaug [1970 s 303], där uttrycket "graduate tax" används.) Detta gäller inte för dem som kommer upp i så stora inkomster att deras studieskulder blir betalade till fullo, men för de övriga medför en inkomstökning tillskott inte bara till den egentliga inkomstskatten utan också till betalningarna på lånet. Det blir som ett tillskott till marginalskatten, och uppfattningen att det "inte lönar sig att arbeta" sprider sig kanske ytterligare.

Jämförelse med andra system

Låt oss jämföra verkningarna av ett sys-

tem där staten subventionerar den högre utbildningen men endast gör det genom lån med inkomstdifferentierade betalningar (system C) med verkningarna av två tidigare diskuterade system, nämligen å ena sidan det där alla kostnader för högre utbildning bärs av staten (system A) och å andra sidan det där alla kostnader för sådan utbildning bärs av de studerande (system B).

Eftersom det vid system C finns så liten risk för att ens ekonomi skall bli sämre om man skaffar sig högre utbildning än om man inte gör det, kommer ungdomarna vid det systemet, liksom vid system A, att i stor utsträckning säga sig att de inte har något att förlora men väl en del att vinna på att skaffa sig högre utbildning. Men om lönerelationerna vore lika vid de två systemen, så vore vinstchanserna mindre vid system C (lån med inkomstdifferentierade betalningar) än vid system A (studielön). Därför skulle också efterfrågan på högre utbildning och utbudet av arbetskraft med sådan utbildning bli mindre vid system C. På grund härav skulle vid system C utvecklingen tendera mot ett jämviktsläge med förhållandevis något högre löner för arbetskraft med högre utbildning och med något färre personer med sådan utbildning.

Vid system B (med stränga regler för skuldbetalningar) är den med högre studier förknippade risken betydande, och för jämvikt på arbetsmarknaden krävs lönedifferenser som i allmänhet gott och väl motsvarar de räntor och amorteringar som låntagarna är skyldiga att betala. Utvecklingen tenderar mot ett jämviktsläge där, jämfört med system C, lönedifferenserna är större och där det finns ännu färre personer med högre utbildning. Avvikelsen från system C är förmodligen störst i fråga om socialgrupp 3, vars medlemmar ju anses ha särskilt stor aversion mot att låna till riskfyllda investeringar.

I fråga om verkningarna på lönerelationerna och den högre utbildningens utbredning ligger system C sålunda någonstans mellan systemen A och B. Vilket av dem det ligger närmast beror naturligtvis bl a på hur generöst reglerna för de inkomstdifferentierade betal-

ningarna är utformade. Vi har tidigare sett att, från välfärdsteoretisk synpunkt, A tenderar att medföra för mycket högre utbildning och B tenderar att medföra för litet sådan utbildning. Kanske skulle reglerna för C kunna utformas så, att den högre utbildningens omfattning blir — om inte optimal så dock någorlunda tillfredsställande.

Referenser

- Andersson, A. E., [1973], "En ny fördelningspolitik", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 4
- Becker, G. S., [1964], *Human capital*, New York
- Becker, G. S., [1968], "Investment in on-the-job training" i *Economics of Education I*, utg M. Blaug, Harmondsworth
- Blaug, M., [1970], *Introduction to the economics of education*, Harmondsworth
- Müllern-Aspegren, U., [1972], "Nej till studielön", *Svenska Dagbladet*, 24 januari
- Nerlove, M., [1972], "On tuition and the costs of higher education. Prolegomena to a conceptual framework", *Journal of Political Economy*, årg 80, nr 3, del II
- Rehn, G., [1965], särskilt yttrande på s 547—549 i SOU 1965: 9
- Rehn, G., [1970], "Nyare tendenser i arbetsmarknadspolitik", *Vårt ekonomiska läge 1970*, Stockholm
- Samuelson, P. A., [1969], *Samhällsekonomi*, Stockholm
- SOU 1948: 42, *Betänkande över förslag angående studentsociala stödåtgärder*, avgivet av 1946 års utredning om den högre utbildningens demokratisering — studentsociala utredningen
- SOU 1963: 74, *Rätt till studiemedel*, Studentsociala utredningen IV
- SOU 1968: 62, *Tio ekonomer om arbetsmarknadspolitik*
- SOU 1971: 61, *Val av utbildning och yrke*, rapporter från undersökningar genomförda av 1968 års utbildningsutredning 2
- SOU 1971: 87, *Reformer inom studiemedelsystemet*, betänkande av 1968 års studiemedelsutredning
- SOU 1973: 2, *Högskolan*, betänkande av 1968 års utbildningsutredning (U 68)
- SOU 1973: 17, *Teknisk översyn av studiemedelsystemet*, betänkande av studiemedelsutredningen
- Ståhl, I., [1963], "Några synpunkter på den högre utbildningens kostnader, intäkter och finansiering", SOU 1963: 74
- Ståhl, I., [1968], "Utbildningsprogram och arbetsmarknadspolitik", SOU 1968: 62, s 108—118