

Att finansiera högre utbildning

Den högre utbildningen står av allt att döma inför stora förändringar. För det första talar det mesta – inte bara politiskt satta mål – för att den kommer att fortsätta expandera i framtiden. Inte minst den teknologiska utvecklingen bidrar till en sådan expansion. För det andra kommer integrationen i Europa på den högre utbildningens område att öka. Med den så kallade *Bolognadeklarationen* har ett stort antal europeiska länder bestämt sig för att utveckla ett enhetligt system för högre utbildning fram till år 2010. Enhetligheten ska gälla examensstrukturen enligt modellen 3+2+3, dvs 3 års grundutbildning, 2 års magisterutbildning och 3 års forskarutbildning. Dessutom skall länderna samarbeta kring kvalitetsevaluering av utbildningen och vidta en serie åtgärder för att eliminera hinder för rörlighet mellan länder för studerande, lärare, forskare och annan personal vid högskolorna.

Dessa förändringar innebär att frågan kring finansieringen av den högre utbildningen kommer i en helt annan dager. Inte minst aktualiseras frågan om att använda avgifter för att finansiera denna utbildning. I flera europeiska länder finns redan sådana avgifter i någon form. England införde fasta årsavgifter 1998 och kommer troligen snart att övergå till differentierade sådana. Men i svensk debatt är det inget populärt förslag och från europeiskt håll kan man ibland få höra att frågan verkar vara tabubelagd i vårt land.

Argumenten för och emot avgiftsfinansierad högre utbildning är dock inte så entydiga som man kan tro. Inte ens de fördelningspolitiska argumenten – som annars oftast åberopas emot avgifter – är helt entydiga. Beträkta först en grupp som skulle fortsätta välja högre utbildning även om avgifter införs. Dessa tvingas då avstå en del av sina livsinkomster för att erlægga en avgift som de slipper idag. Detta är också en grupp som i genomsnitt kommer att få goda inkomster under livet och som överlag kommer från inkomststarka familjer. Med ett vettigt studiemedelssystem – som bygger på principen att återbetalningen av lånen görs som en andel av framtida inkomster – kommer de dessutom att betala avgiften under den period i livet då de har goda inkomster. Den sammantagna effekten av att denna grupp får betala avgifter är att välfärdsfördelningen blir jämnare.

Risken är dock att avgifter leder till att en del ungdomar som annars skulle välja högre utbildning kommer att avstå. Detta kan ske även om studielånen reformeras så att man kan låna för att betala rimligt höga universitetsavgifter. Och risken är särskilt påtaglig att ungdomar från inkomstsvagare familjer utan tidigare erfarenhet av högre utbildning kommer att avstå.

Beslutet att satsa på högre utbildning kan komma att framstå som alltför osäkert om den framtida lånebördan blir stor.

Hur starka dessa båda motstridiga fördelningsargument är och hur de skall värderas och vägas samman är minsann inte lätt att säga. Men det framstår som helt uppenbart att avgiftsfinansierad högre utbildning kräver en reformering av studielånen: de måste anpassas så att det går att låna även till avgifterna. Mycket talar dock för att en sådan reformering skulle krävas även om Sverige fortsätter med avgiftsfria högskolestudier. Om svenska ungdomar ska kunna välja fritt mellan olika utbildningsalternativ över hela Europa så kommer valet komma att stå mellan avgiftsfria studier i Sverige (plus möjligen vissa andra länder som kan tänkas erbjuda denna förmån till svenska elever) och avgiftsbelagda studier i andra länder. Om det inte finns möjlighet att låna till de avgifter som blir aktuella kommer de nya valmöjligheter som framtiden erbjuder enbart att kunna utnyttjas av dem som har egen förmögenhet eller föräldrar som kan ge den erforderliga finansiella hjälpen.

Vilka är då de ekonomiska effektivitetsargumenten för och emot avgifter?

Ett klassiskt ekonomiskt argument för subventioner, dvs att avstå från avgifter, är externa effekter. I detta fall skulle innebörden vara att fördelarna av den högre utbildningen tillfaller samhället i dess helhet och inte dem som utbildas. Detta skulle vara fallet om den högre utbildningens viktigaste effekter är att reducera brottslighet, att förbättra de demokratiska institutionerna, eller att de som utbildar sig i stor utsträckning delar med sig av sina kunskaper till andra arbetskamrater, med högre produktivitet som följd. Det finns numera en hel del kvalificerad forskning om utbildningens externa effekter och denna talar nog för att det finns en del externa effekter av detta slag. Därmed finns också argument för ett visst inslag av subventioner, antingen i form av subventionerade studiemedel, eller avgifter som är lägre än kostnaden för att förmedla utbildningen. Men en rimlig övergripande sammanfattning av den bästa forskningen på området är ändå att det största utbytet av utbildningsinvesteringar tillfaller den som utbildar sig. Detta är också ett argument för att den utbildade ska stå för en rimlig del av kostnaden.

Ett annat ekonomiskt argument tar sin utgångspunkt i att de statsfinansiella kostnaderna för den högre utbildningen redan är höga och att en fortsatt förväntad expansion kommer att öka dessa kostnader ytterligare. Med ökade offentliga åtaganden för att finansiera en åldrande befolkning är risken uppenbar att den högre utbildningen inte får de resurser som behövs för att bedriva en samhällsekonomiskt effektiv utbildningsverksamhet. Ett förbud för universitet och högskolor att ta ut avgifter som många studerande skulle vara beredda att betala för – givet att lånemöjligheter finns – kan därför förhindra en samhällsekonomisk effektiv lösning.

Den växande storleken på den högre utbildningen leder fram till ett annat argument för avgiftsfinansiering. När den svenska universitetssektorn var

relativt liten kunde utbildningsdepartementet ha en hygglig överblick över det samlade systemet och därmed ha förutsättningar att styra verksamheten med direktiv och regleringar. Redan idag har det samlade systemet vuxit i många dimensioner och blivit svårare att överblicka. Om sektorn fortsätter att växa, vilket de flesta tror, blir det allt svårare för centrala planerare att utforma de lämpligaste direktiven och reglerna. Detta är ett argument för att använda avgifter. Med avgifter ersätts den centrala planeringen med prissignaler för att fördela resurser mellan olika lärosäten och utbildningslinjer. Studenternas vilja att betala för olika utbildningar kommer att avgöra vilka resurser som står till förfogande i olika delar av utbildningssystemet. Jag medger dock att detta argument är svårt att bedöma och att det kan krävas både höga och kraftigt differentierade avgifter för att ett decentraliserat system ska fungera väl.

Min bedömning är att argumenten för och emot avgiftsfinansierad högre utbildning är svåra att värdera redan i dag. Inte minst finns det fördelningspolitiska argument som talar både för och emot avgifter. Med en fortsatt expansion av den högre utbildningen och en utveckling i Europa enligt Bolognadeklarationens intentioner kommer de olika argumenten i en helt annan dager. Svenska utbildningspolitiker gör klokt i att inta en öppen inställning till alternativa finansieringsmodeller och noggrant följa erfarenheterna i länder som valt andra lösningar än den svenska. Och vi forskare får ett synnerligen intressant forskningsområde att fördjupa oss i under de närmaste åren.

Anders Björklund