

Studiefinansieringens roll i högskolesystemet

Utredningen *Målrelaterade statsstipendier* (Bröms [1992]) är formellt en departementspromemoria från Utbildningsdepartementet (Ds 1992:123), men utredaren Jan Bröms framhäver att han inte haft några andra direktiv än att tänka fritt. Bröms har i stor utsträckning tagit denna frihet till vara, vilket framgår inte minst av den språkliga utformningen som skiljer sig fördelaktigt från mer normal utredningsprosa. Det medför att utredningen är både läsbar och läsvärd för stora grupper. Det är ingen obetydlig merit att en utredning på det här området, som med nödvändighet måste innehålla många moment av teknisk natur, kan nå långt utanför ekonomers och utbildningsplanerarens begränsade skara.

Bröms ställer själv frågan om det är befogat att föreslå ännu ett studiefinansieringssystem. Det nuvarande har inte mer än fyra år på nacken. Han visar emellertid klart att de farhågor som framfördes inför 1989 års reform var synnerligen befogade. Återbetalningen blir problematisk i alla lånebaserade studiefinansieringssystem i en situation som dagens med höga räntor och låg inflation, dvs långsam löneökning. Den medför antingen en kraftig ekonomisk belastning under de första yrkesaktiva åren eller risk för ständigt ökad skuldbörda. Bröms beskriver väl de risker som nu börjar bli uppenbara med 1989 års system. Återbetalningarnas storlek bestäms av inkomsterna i stället för av skul-

dens omfattning. Återbetalningen för stora grupper kan komma att bli en "akademikerskatt" under hela yrkeslivet. Ändå kan skulden ha fortsatt att växa under hela den 35–40-åriga återbetalningsperioden och kommer att skrivas av vid 65 års ålder. Det finns därför små incitament att hålla nere det totala skuldbeloppet. Bröms hävdar, med all rätt, att ett studiefinansieringssystem måste vara så konstruerat att det uppför sig någorlunda anständigt även under extrema perioder. Om studietiden till övervägande del måste lånefinansieras medför det att skuldsättningen blir så stor att återbetalningen måste kunna fördelas på ett stort antal år. All historisk erfarenhet säger att under så lång tid kommer de ekonomiska villkoren att variera kraftigt. Ett system får inte vara uppbyggt så att det enbart fungerar väl under "normala" förhållanden.

Förslagen att minska återbetalningsproblemen innebär dels olika sätt att minska skuldens storlek, dels hårdare återbetalningskrav än i dagens system. Bröms diskuterar olika möjligheter till skuldbegränsning. Unga studenter, t ex, kan sannolikt minska sina levnadsomkostnader något utan att studieeffektiviteten drabbas. Ökat finansiellt ansvar för föräldrar och näringsliv utesluts inte heller som finansieringskällor med ökad betydelse på lite sikt. Men dessa alternativ bedöms bara kunna få på sin höjd partiell betydelse. Inom ramen för ett finansieringssystem tillgängligt för alla studenter finns egentligen bara två vägar att gå; ökad stipendiering och/eller kortare reella studietider. De båda sätten hänger nära samman med varandra i Bröms förslag, men de är inte enbart sprungna ur

Fil dr ANDERS NILSSON är verksam vid Ekonomisk-historiska institutionen, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.

behovet att minska problemen med återbetalningen. Förslagen bygger på en uppfattning om studiefinansieringens roll i utbildningssystemet som till stora delar skiljer sig från dagens.

En investering

Förslaget bygger i hög grad på tanken att utbildning är en investering som görs av den enskilde. Men avkastningen kommer inte bara den enskilde utan även samhället till del. Främst av det skälet är det ett samhällsintresse att subventionera delar av utbildningskostnaderna. Ett framtida system bör, betydligt klarare än dagens, klargöra både utbildningsinvesteringens premisser och vad det är som subventioneras. Investeringsaspekten kan tillgodoses genom att studielånens villkor blir mer likt andra långfristiga låns. Det skall t ex finnas klara samband mellan skuldens storlek och återbetalningsbördan. Systemet ska därför inte, som i nuläget, inbjuda till att studenter normalt lånar det maximala beloppet varje termin ("det krävs bara att sätta ett kryss i en ruta", som Bröms några gånger uttrycker det). Studenterna ska istället ges reella möjligheter att bedöma sitt faktiska lånebehov, vilket innebär att CSN skulle få ett betydande ansvar för ekonomisk rådgivning. Dessutom framförs idén att utbildning av propedeutisk karaktär inte skulle finansieras med studielån medan långa utbildningar som bedrivs framgångsrikt skulle stipendieras betydligt kraftigare än idag. Skuldsumman skulle då kunna bli lägre, vilket skulle göra det möjligt att kräva återbetalning med något hårdare villkor än idag. I normalfallet skulle skulden kunna betalas inom en 20-årsperiod.

Det föreslagna lånesystemet skiljer sig principiellt inte särskilt mycket från det nuvarande. Däremot föreslås att de synliga subventionerna, statsstipendier, skulle få en annorlunda utformning än dagens generella 25-procentiga bidrag. Bröms tänker sig en stipendietrappa i tre

steg. Under de två första studieåren ska stipendiedelen motsvara dagens bidragsdel. Därefter ökar subventionen, givet att studierna klarats av på normerad tid. Fram till grundexamen inom normaltid, dvs i de flesta fall ytterligare ett år, föreslås ett stipendium motsvarande ett basbelopp. Dessa båda steg i stipendietrappan ska vara tillgängliga för alla som kan hålla normal studietakt. Det tredje steget, däremot, är avsett att locka studiebegåvade studenter till forskarutbildning. Antalet ska vara begränsat och tilldelningen styras efter meriter som varje högskola själv ställer upp.

Avkastningen

Bröms betonar investeringselementet i det individuella beslutet att genomgå högre utbildning. Det innebär att studenterna förväntar sig någon form av avkastning på sina studier. Denna är i stor utsträckning icke-pekuniär. Högre utbildning ökar kunnadet och självmedvetandet, ökar möjligheterna att delta i det politiska samtalet och i kulturella aktiviteter, m m. Studietiden är också för de allra flesta ett unikt tillfälle att bredda sina kontakter och knyta nya bekantskaper. Men det finns också en avkastning som kan mätas i pengar. Avkastningen bestäms främst av arbetsmarknadsvillkoren för olika utbildningsgrupper. Det krävs ett mycket generöst studiefinansieringsystem för att den pekuniära avkastningen ska påverkas i någon betydande utsträckning. Det "gamla" studiemedelsystemet fungerade så generöst i slutet av 1960-talet, men de effekterna avklingade under 1970-talets lopp (Nilsson [1986]).

Högre utbildning har inte varit någon god privatekonomisk investering under de gångna 15–20 åren (se t ex Edin & Holmlund [1993]). Utredningsförslaget kommer sannolikt att öka avkastningen på högre utbildning något men det rör sig inte om några stora förändringar. Det bör inte heller vara en uppgift för studiefinan-

sieringssystemet att försöka korrigera arbetsmarknadsmekanismer. Edin & Holmlund kan visa att under vissa antaganden (om inflationstakt och reallöneutveckling) höjer det nuvarande systemet avsevärt den privatekonomiska avkastningen, men deras resultat förefaller vara känsliga för förändrade förutsättningar. Med tanke på det klara investeringstänkande som vidlåder utredningen hade en preliminär analys på det här området varit angelägen.

Sänkta kvalitetskrav?

Det som kan påverkas av studiefinansieringen är i första hand kostnadsdelen i en investeringsanalys. Kostnaderna består främst i att individen måste avstå från förvärvsinkomst några år. Det medför att studiekostnaderna i huvudsak kan hållas nere genom att studietiden blir så kort som möjligt. Utformningen av förslaget till statsstipendier syftar i stor utsträckning till att hålla de normerade studietiderna. Här finns emellertid en intressekonflikt. Eventuella studentkrav på korta studietider i kombination med högskolans nya anslagssystem, där "genomströmning" premieras, riskerar att leda till minskade kursfordringar och därmed lägre kvalitet i högskoleutbildning. Bröms menar emellertid att kvalitetsproblemen för närvarande snarare är de motsatta. Såväl studenter som högskola tenderar att ställa för höga kvalitetskrav, vilket medför att studietiderna förlängs i onödan.

Det finns anledning att ställa sig tveksam till analysen på den här punkten. Får vi ett system där såväl studenter som institutioner ser omedelbara fördelar med att sänka kursfordringarna ska vi nog inte bli förvånade om detta sker. Det är säkert en riktig tanke att de värsta skevheterorna kommer att korrigeras på sikt, när de examinerade studenterna upptäcker att deras ofullständiga kunskaper har ett begränsat värde på arbetsmarknaden. Men

då kan skadan redan vara skedd. Det tar tid att genomgå en högre utbildning och det dröjer ytterligare innan signaler om dålig utbildning når presumtiva studenter. Detta är egentligen inte ett problem för studiefinansieringssystemet. Studenterna har legitima skäl att kräva så effektiva studier som möjligt. Men det kommer att krävas starkare mekanismer inom högskolan för att säkra kvaliteten.

Hur påverkas rekryteringen?

Bröms tar också upp rekryteringsaspekten med sitt förslag. Han hävdar, på goda grunder, att studiefinansiering bara spelar en marginell roll vid rekrytering till högre utbildning. Det gäller både rekryteringen totalt sett och ojämnheter i den, speciellt med avseende på social bakgrund.

Förslaget speglar tidsandan mycket väl i det avseendet att social rekrytering knappast uppfattas som något problem. Den rekryteringsbefrämjande åtgärd som framhävs är ett tänkt system med kurser av propedeutisk karaktär utanför det egentliga högskolesystemet. Här skulle tvehågsna individer, eller personer med otillräckliga meriter, kunna skaffa sig erfarenheter och kunskaper av värde för den fortsatta utbildningen. Men detta skulle ske utan statlig finansiering. Det är svårt att se hur detta skulle gynna en jämnare social rekrytering. Välmeriterade ungdomar skulle, oavsett det sociala ursprunget, söka sig direkt till de egentliga högskolestudierna. Det är inte där rekryteringsproblemen ligger. Det sociala ursprunget påverkar motiveringen till högskolestudier och kan i en del fall sätta ekonomiska restriktioner. Ungdomar med halvgoda meriter från "högre" socialgrupper, dvs från miljöer med i normalfallet ekonomiskt starkare föräldrar som har stora utbildningsambitioner för sina barns räkning, skulle sannolikt bli väl representerade i dessa kurser. Men det är svårt att se att förslaget förser ungdomar från "lägre" socialgrupper med några

egentliga incitament. Föräldrarnas möjligheter att finansiera studierna är i många fall begränsade. För dessa ungdomar återstår då endast eget arbete som finansieringskälla och det är tveksamt om kombinationen förvärsarbete – studier är särskilt rekryteringsbefrämjande. Det är sannolikt att såväl den sociala som den totala rekryteringen skulle gynnas av ett system med propedeutiska kurser, men då måste det vara möjligt att finansiera dessa med studiemedel.

Linjefiering

Förslaget bygger på en studieorganisation som har funnits – linjesystemet – och kan vara svårt att anpassa till den tänkta framtida högskoleorganisationen. Bröms måste anse detta vara en orättvis karakteristik av förslaget, eftersom han ägnar ett avsnitt just åt att diskutera hur förslaget ansluter till den nya högskolan med friare studiemönster. Hans förslag bygger på att de mer självständiga universiteten tar ett större ansvar för varje student. Det gäller både finansieringen (statsstipendierna) och villkoren under studietiden. Studenterna antas i första hand till ett tvåårigt studieprogram och högskolan förbinder sig bl a att ställa platser till förfogande på kurser under den tiden. Den mer förmånliga finansieringen fr o m termin fem är helt beroende av att studenten är framgångsrik i sina studier under de två första åren. Det förutsätter att studenten får plats på de kurser hon eller han tänkt sig i sitt utbildningsprogram. Högskolorna, och särskilt de stora universiteten, har emellertid ett mycket stort och varierat utbud av kurser. Vissa av dem är mycket populära och följaktligen svåra att komma in på. Linjesystemets popularitet bland en del studenter har i stor utsträckning berott på att det har innehållit en platsgaranti till sådana eftertraktade kurser. När det systemet nu avskaffas motiveras det bl a med att ökad flexibilitet i studievalen är önskvärd. Flexibiliteten ger i

grunden bättre förutsättningar för studenterna att lyckas på dagens snabbt föränderliga arbetsmarknad. Det vore en stor olycka om ett nytt studiefinansieringssystem ger incitament att återskapa ett linjesystem till allt utom namnet. Det finns redan alltför starka utbildningsbyråkratiska krafter som strävar i den riktningen.

Tankeväckande analys

Jan Bröms har genomfört en tankeväckande och stimulerande analys av studiefinansieringens roll i högskolesystemet. Han betonar starkt det individuella ansvaret för vad som i realiteten är ett av de största privata investeringsbesluten i livet. Det hjälper honom att skissera ett delvis nytt finansieringssystem som har meriten att vara realistiskt i den nuvarande statsfinansiella situationen. Förslaget bygger emellertid även i andra avseenden i alltför stor utsträckning på dagens situation. Mentalt, om än inte organisatoriskt, bygger det på ett system med relativt fasta studiegångar. Högskolan tänks skriva ett kontrakt med studenten och en förmånlig finansiering villkoras av att kontraktet uppfylls. Ett sådant system kan lätt utvecklas till en stramare version av dagens linjer, vilket ur flera synvinklar vore en olycklig utveckling. En aspekt är att ett fast linjesystem kan motverka rekryteringen till högre utbildning. Det föreslagna systemet innehåller inte heller några påtagliga rekryterande inslag, snarare tvärtom. De tänkta, självfinansierade propedeutiska kurserna kan komma att fungera som en spärr för inträde till högskoleutbildning. Det spelar kanske inte så stor roll i dagens situation när trycket mot det högre utbildningsväsendet ändå är stort. Men om några år kan bilden vara helt förändrad.

Ungdomskullarnas storlek har redan börjat minska och den utvecklingen fortsätter ett tiotal år framöver. Detta kommer troligen att leda till minskat intresse för längre utbildning. Dessutom kommer

med all sannolikhet den nuvarande ekonomiska krisen att hävas på något eller några års sikt. I det läget ökar näringslivets efterfrågan på arbetskraft och en "huggsexa" om ungdomar kan sätta in (Ohlsson & Broomé [1988]). Vi kan då få en påtaglig nedgång i tillströmningen till högre utbildning. Nedgången kommer dessutom, om tidigare mönster står sig, att snedvrída den sociala rekryteringen ytterligare.

Ett framtida studiefinansieringssystem kan i stora delar bygga på Bröms' förslag. Men det måste gynna fria studieval och tillgodose rekryteringsaspekterna bättre. Det är fundamentala frågor för högskoleväsendets framtid och väl fungerade högre utbildning är central för den långsiktiga ekonomiska och sociala utvecklingen. Sådana förändringar i förslaget medför ökande statsfinansiella kostnader, men förefaller vara ofrånkomliga om en förändring av studiefinansieringssystemet ska kunna hantera problem inom de kommande 15–20 åren. Annars är risken stor att inom högst fem år måste ytterligare ett system konstrueras.

Referenser

- Bröms, J, [1992], *Målrelaterade statsstipendier*. Ds 1992:123, Utbildningsdepartementet.
- Edin, P-A & Holmlund, B, [1993], "Avkastning och efterfrågan på högre utbildning". *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 1, s 31–45.
- Nilsson, A, [1986], "Studiemedel, arbetsmarknad och rekrytering till högre utbildning". *Forskning om utbildning*, årg 13, nr 4, s 18–31.
- Ohlsson, R & Broomé, P, [1988], *Ålderschocken*. SNS förlag, Stockholm.