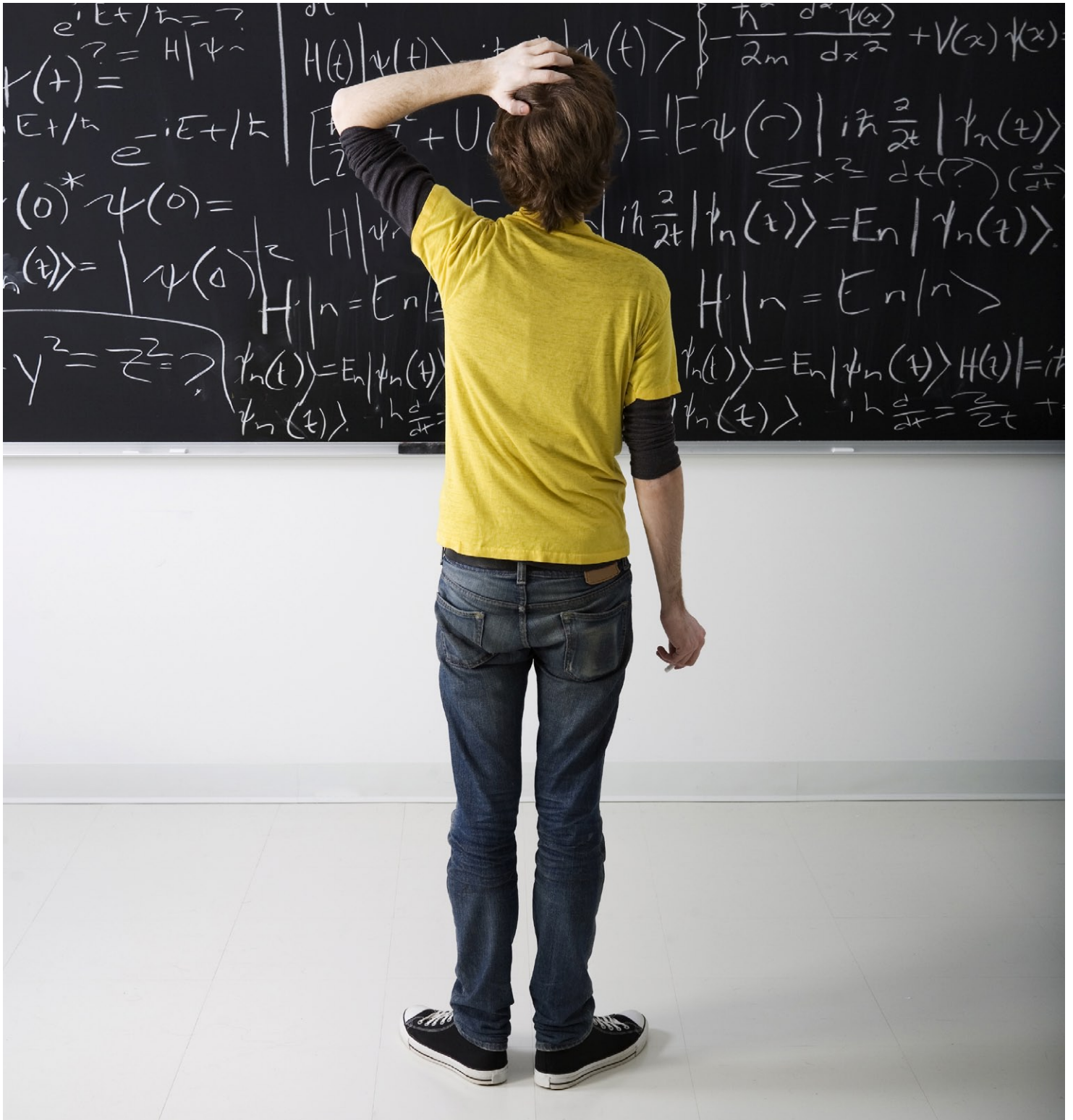


Studieavgifter

– en framtidsfråga som kommer allt närmare





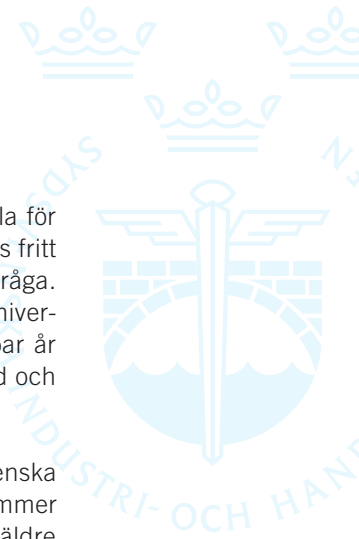
Förord

Det finns ett antal högskolefrågor som av någon anledning anses för kontroversiella för den svenska utbildningspolitiska debatten. Ofta rör det sig om frågor som diskuteras fritt och grundligt i andra länder. För några år sedan var ranking av lärosäten en sådan fråga. När Handelskammaren 2006 var först med att publicera en ranking av svenska universitet och högskolor väckte det uppmärksamhet och en hel del förfäran. Nu, ett par år senare, är frågan om ranking och kvalitetsjämförelser mellan lärosäten en etablerad och naturlig del av den svenska högskoledebatten.

Vi tycker att det är hög tid att vi börjar tala om en annan kontroversiell fråga i den svenska högskoledebatten, nämligen frågan om studieavgifter. Vår befolkningsutveckling kommer att innebära stora påfrestningar på välfärdsstaten. Sveriges utveckling mot en allt äldre befolkning och allt färre personer i arbetsför ålder, gör studieavgifter till en fråga som vi kommer att tvingas hantera förr eller senare. Ingen kan längre blunda för det faktum att vi inför framtiden måste ha en öppen och visionär diskussion om hur vi ska finansiera vår välfärdsstat.

Malmö i mars 2009

Henrik Andersson
Analyschef



Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Utvecklingen går mot egenavgifter	6
Varför studieavgifter i Sverige?	7
Goda erfarenheter i England	8
Redan idag möjligt att låna till studieavgifter	10
Avslutande kommentarer och slutsatser	10

Sammanfattning

Inom bara ett par decennier kommer förutsättningarna för den svenska välfärdsstaten att vara helt andra än de är i dag. Detta kommer att ställa stora krav på det sociala välfärdssystemet. En fortsatt utbyggnad av den svenska högskolan kräver därför att vi i Sverige diskuterar olika alternativ för att klara finansieringen av våra välfärdstjänster. Studieavgifter är ett av dessa möjliga alternativ.

Flera tongivande analyser utgår från ovanstående resonemang och pekar i riktning mot studieavgifter. En av dessa är den senaste svenska Långtidsutredningen. De framtida utmaningarna för välfärdsstaten motiverar, i kombination med det faktum att genomströmningen på de svenska lärosätena internationellt sett är låg, enligt Långtidsutredningen en seriös diskussion om studieavgifter.

I en framåtblickande studie av OECD-ländernas system för högre utbildning blir slutsatsen att den högre utbildningen är ett område som måste finna flera och nya källor för sin finansiering. Enbart statlig finansiering ter sig som ett alltmer orealistiskt scenario – både ur ett statsbudgetperspektiv och ur ett rättviseperspektiv, enligt OECD.

Det finns flera skäl att inleda en seriös diskussion om studieavgifter i det svenska högskolesystemet. Sedan ett par år tillbaka kan engelska universitet ta ut en studieavgift på upp till 3 145 pund. Erfarenheterna från England visar att denna typ av studieavgifter kan vara en viktig kvalitetsmotor för lärosätena. Det engelska införandet av en s.k. *top-up fee* har inte gett några av de effekter motståndarna befarade, varken vad gäller antalet sökande eller den sociala fördelningen bland de sökande.

Svenska studieavgifter skulle också kunna möjliggöra en framtida expansion av högskoleutbildningen, med bibehållen kvalitet. Studieavgifter skulle innebära ett resurstillskott för lärosätena. Tillskott som skulle vara fristående från den offentliga tilldelningen och också från bidragen från företag.

För de svenska studenterna skulle steget till studielånsfinansierade studentavgifter inte vara så stort som man kan tro. Redan idag är det möjligt för den som studerar att finansiera eventuella studieavgifter med extra studielån, en möjlighet som tolv tusen svenska studenter utnyttjade bara under förra året.

Utvecklingen går mot egenavgifter

Sedan lång tid präglas den svenska välfärdspolitiska debatten av att vi i framtiden kommer att vara färre som ska försörja fler. Eftersom det finns en gräns för hur högt skatteuttaget kan vara, kommer vi oundvikligen att tvingas överväga vad som ska vara offentligt respektive privat finansierat. Denna problematik är inte minst relevant för högskolesystemet. Under 2008 kom två tunga inlägg som förde debatten vidare på detta område.

Långtidsutredningen

Vi måste anpassa och utveckla våra välfärdssystem för att möta framtiden. Det är en av slutsatserna i den senaste Långtidsutredningen (SOU 2008:105) som lades fram i november förra året. Formerna för en ökad privat finansiering av välfärdstjänsterna måste undersökas vidare, slår utredningen fast. Den ökade efterfrågan på välfärdstjänster som vi står inför kommer att kräva förändringar i de sociala välfärdssystemen. Som exempel på välfärdstjänster som kommer att behöva ses över nämner Långtidsutredningen högskolestudier och studieavgifter.

Långtidsutredningen lyfter fram att det för svensk del råder särskilda omständigheter som ytterligare förstärker argumentet för att diskutera ett införande av studieavgifter. Sverige har i en internationell jämförelse en mycket låg genomströmning i utbildningssystemet. Bruttostudietiden för en magisterexamen som ska ta fyra år var 2006 sex år. Samtidigt är det bara knappt hälften av de svenska högskolenybjörjarna som tar examen inom sju år. Därför finns det enligt Långtidsutredningen skäl att införa ökade ekonomiska incitament för att uppnå en snabbare genomströmning. Långtidsutredningen för fram just avgifter för högskolestudier som ett möjligt medel för att uppnå en ökad genomströmning.

OECD

OECD har i en rapport från 2008 gjort en grundlig genomgång av rådande trender och kommande utmaningar för den högre utbildningen i OECD-länderna.¹ Rapporten pekar på den framtida finansieringen av den högre utbildningen som en av OECD-ländernas stora utmaningar.

Många länder, däribland Sverige, har genomfört en stor expansion av den högre utbildningen de senaste decennierna. Det har på de flesta håll inneburit en urholkning av resurser per student. Liksom Sverige har många av OECD-länderna ambitionen att fortsätta denna expansion och öka andelen högskoleutbildade. Detta samtidigt som länderna brottas med demografiska dilemman som på sikt riskerar att välta välfärdsstaten över ända.

OECD:s identifierar tre internationella huvudtrender för den högre utbildningen:

- i) Finansieringen av den högre utbildningen sker från allt fler källor
- ii) Finansieringen av den högre utbildningen blir allt mer riktad – mot enskilda lärosäten, utbildningar eller ämnesområden
- iii) Fördelningen av finansieringen har fått ett allt tydligare fokus på prestation och konkurrens.

OECD-rapporten vill därför se en diskussion om möjligheten att staten och studenterna i högre grad delar på kostnaden för den högre utbildningen. Rapporten rekommenderar Sverige och andra länder som idag har en helt avgiftsfri högre utbildning, att överväga studieavgifter som en lösning som skulle möjliggöra en fortsatt framtida expansion av den högre utbildningen.

¹ Tertiary Education for the Knowledge Society – OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report, April 2008

Varför studieavgifter i Sverige?

Vår långsiktiga befolkningssammansättning och de effekter det får för finansieringen av välfärdsstaten är ett skäl för Sverige att diskutera studieavgifter. Ett införande av studieavgifter skulle samtidigt kunna bidra till ett stärkt fokus på kvalitet och arbetsmarknadsanpassning i det svenska högskolesystemet. Därtill gör den låga genomströmningen i den högre utbildningen frågan särskilt relevant i Sverige.

Såväl studenter som lärosäten och arbetsmarknad skulle gynnas

Ett införande av studieavgifter skulle kunna ge flera positiva effekter för både lärosäten, studenter och arbetsmarknad. För lärosätena skulle avgifterna innebära ett kapitaltillskott som tydligt premierar kvalitet i utbildningen. Det lärosäte som erbjuder en högkvalitativ och arbetsmarknadsrelevant utbildning kommer att kunna locka till sig många studenter och därmed få ökade intäkter. Om lärosätena får möjlighet att sätta varierande studieavgifter skulle det också ge lärosätena möjlighet att justera avgiften utifrån efterfrågan på respektive utbildning.

Det är rimligt att förvänta att ett införande av studieavgifter skulle gynna utbildningar där sannolikheten att få jobb är hög. Om studierna är förbundna med en kostnad för den enskilde kommer det troligen att innebära att studenter fäster större vikt vid arbetsmarknadsmöjligheterna vid valet av utbildning. Därmed skulle studieavgifter sannolikt bidra till att öka antalet sökande till naturvetenskapliga och tekniska utbildningar. Dessa ämnesområden har länge haft problem med ett lågt söktryck och studieavgifter skulle kunna vara en möjlighet att vända denna trend.

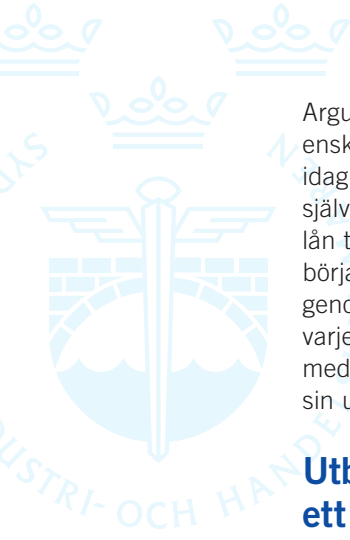
Låg genomströmning är dyrt för både individen och staten

I ett internationellt perspektiv utmärks Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder, av att den högre utbildningen är avgiftsfri, samtidigt som länderna har väl utvecklade system för studiestöd.

Som Långtidsutredningen lyfter fram karakteriseras Sverige också av att genomströmningstakten för de svenska studenterna hör till de lägsta bland OECD-länderna. Som en möjlig förklaring till detta anger OECD i sina analyser det faktum att vårt högskolesystem innebär att den finansiella investeringen och risken för den enskilde studenten är lägre än i många länder och att detta helt enkelt påverkar motivationen att ta sig igenom utbildningen. I Sverige är som nämnts bruttostudietiden sex år för en magisterexamen som omfattar fyra års studier. Jämfört med övriga OECD-länder är det i Sverige dessutom många som inte slutför sina högskolestudier. Som konstaterats i Långtidsutredningen tar bara hälften av de svenska högskolenybjörarna en examen inom sju år efter att de startat sina högskolestudier.²

Utöver individens prestation påverkas den tid som en individ behöver för att komma igenom en utbildning självklart av utbildningens kvalitet. Faktorer som kan förväntas höja kvaliteten är ökade resurser per student och därmed förbättrade kvalitetsindikatorer som till exempel antal lärare per student och andel disputerade lärare. Det finns skäl att tro att både genomströmning (mer motiverade studenter) och utbildningens kvalitet (resurstillskott) skulle gynnas av att studieavgifter infördes.

² Långtidsutredningen 2008, sid 64



Argumentet att studieavgifter innebär ökade lån och därmed ökade kostnader för den enskilde studenten bör vägas mot de extra kostnader som den låga genomströmningen idag innebär för studenterna. Att använda sex år för att avsluta en utbildning om fyra år är självfallet dyrt för den enskilde studenten. Förutom att han eller hon behöver ta mer studielån tar det också längre tid innan han eller hon kommer ut på arbetsmarknaden och kan börja betala tillbaka sina lån. När det gäller den samhälleliga kostnaden för den låga genomströmningen talar OECD:s statistik sitt tydliga språk. Om den totala kostnaden för varje svensk student mäts som den årliga genomsnittskostnaden per student multiplicerad med den genomsnittliga antal år som svenska studenter behöver för att komma igenom sin utbildning, är det bara Schweiz och Österrike som har en högre utbildningskostnad.³

Utbildningens dåliga lönsamhet för den enskilde ett argument mot studieavgifter

Det tyngsta argumentet mot studieavgifter i Sverige är sannolikt det faktum att den individuella ekonomiska avkastningen av högre utbildning befinner sig på en internationell jumboplats. Ett av de internationella argumenten för att införa studieavgiften är att en universitetsutbildning ger en hög individuell ekonomisk avkastning. Eftersom den individuella nyttan av den samhällsbetalda utbildningen är så hög är det också rimligt att den enskilde betalar en viss del själv, lyder resonemanget.

I Sverige är den inkomstökning som följer av en individs investering i en högre utbildning, jämfört med att stanna på gymnasiekompetens, lägre än i de flesta andra jämförbara länder. OECD uttrycker det så här: *“Sweden is a clear outlier at the bottom of the distribution, possibly as a result of severe wage compression, while the highest returns are found in the United Kingdom and Ireland, followed by Portugal and Finland.”*⁴ De individuella fördelarna med en högre utbildning i Sverige återspeglas i första hand i möjligheten att erhålla ett arbete.⁵

Goda erfarenheter i England

Vid de enstaka tillfällen som studieavgifter diskuteras i Sverige nämns sällan att vi har flera näraliggande exempel på länder som faktiskt infört studieavgifter. Ett av dessa är England. Som ett sätt att dela kostnaden för högre utbildning mellan student och stat, införde England 2006 en ny studentavgift kallad *top-up fee*⁶. De engelska erfarenheterna är intressanta ut ett svenskt perspektiv, särskilt eftersom det engelska studiemedelssystemet har många likheter med det svenska.⁷

Våra länder ligger också väldigt nära varandra när det gäller andelen av befolkningen som studerar på högskole- och universitetsnivå.⁸

³ OECD Education at a Glance 2008

⁴ Tertiary Education for the Knowledge Society – OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report, volym 1, sid 22 <http://oecd-conference-teks.iscte.pt/documents.html>

⁵ Education at a Glance 2007 – OECD Briefing note of Sweden

⁶ England hade sedan tidigare en studentavgift som uppgick till cirka 1 000 pund per år. Den var centralt fastställd och gällde alla utbildningar. Den summa studenten i praktiken betalade justerades dock utifrån familjens inkomst. Cirka 1/3 av studenterna betalade därmed ingen avgift alls, medan ytterligare 1/3 endast betalade delar av summan.

Den nya *top-up fee* som infördes 2006 innebär att det enskilda lärosätet själv bestämmer nivån från 0–3 145 pund (läsåret 08/09). Nytt är också att avgiften kan betalas med studielån. (Se bl a BBC News Q&A: *Student fees*, 17 mars 2009 (http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/3013272.stm))

⁷ Tertiary Education for the Knowledge Society – OECD Thematic Review of Tertiary Education: Synthesis Report, April 2008, table 4.4

⁸ OECD Education at a Glance 2008

Expansion av högre utbildning och ökade kostnader ledde till beslutet

Liksom Sverige och många andra jämförbara OECD-länder har England sedan början av 1990-talet genomfört en snabb expansion av den högre utbildningen. Storbritannien har det senaste decenniet spenderat en allt större andel av sin BNP på utbildning. Idag går 11,9% av de brittiska offentliga utgifterna till utbildningssektorn. Utgifterna per student inom universitet och högskolor ligger idag på cirka 13 500 USD, d v s tydligt över OECD-genomsnittet på 11 500 USD per år (motsvarande siffror för Sverige är 12,6% respektive 15 946 USD).⁹

Den snabba expansionen ledde i sin tur till en intensifierad diskussion om hur utbildningen ska finansieras. Efter en lång och intensiv politisk debatt fick universiteten 2006 rätt att ta ut en ny typ varierande studieavgifter på upp till 3 145 pund per år (läsåret 08/09). För universiteten innebär studieavgifterna ett omfattande kapitaltillskott. Användningen av detta tillskott är dock reglerat och kräver att minst en fjärdedel av dessa intäkter ska användas för att skapa stipendier och till åtgärder för att rekrytera studenter från studieovana hem.⁹

Den politiska tanken är att lärosätena genom avgiften ska få en ytterligare finansieringskälla som är fristående från den offentliga tilldelningen och från privata företag. Eftersom det står lärosätena fritt att bestämma avgiftens storlek för olika utbildningar (upp till maxbeloppet) blir det lättare för dem att anpassa sitt utbud till efterfrågan. Kurser med lågt söktryck kan locka studenter med en låg avgift. Tanken är också att avgiften ska utgöra en kvalitetsmotor där varierande avgifter, i kombination med kvalitetsgranskningar ska bidra till att studenterna blir väl informerade och sporra lärosätena att förbättra sin standard och kvalitet.

Avgiften kan finansieras med studielån eller stipendier

Den enskilde engelske studenten kan finansiera avgiften genom studielån. För studenter med begränsade ekonomiska tillgångar är det möjligt att efter behovsprövning få stora delar av avgiften som stipendier som inte kräver återbetalning. Uppskattningsvis hälften av alla engelska studenter får någon form av stipendium för att helt eller delvis täcka studieavgiften.¹¹ Det engelska studiemedelsystemet påminner i stort om det svenska vad gäller möjligheten till lånefinansiering av studier och villkoren för återbetalning.

Inga effekter på söktryck eller social snedrekrytering

Två år efter reformens införande går det att dra ett antal slutsatser om studieavgifternas effekter. Statistiken är entydig: antalet sökande till universitetsutbildningar har inte minskat och det har inte skett några förändringar i sammansättningen av de sökande vad gäller etnicitet, klass eller ålder. Antalet sökande till engelska universitetsutbildningar har tvärtom ökat stadigt de senaste åren. För utbildningar med inriktning på naturvetenskap och matematik har de tidigare nedåtgående trenden bromsats upp.¹²

De uteblivna negativa effekterna bidrog säkert till att den dominerande studentorganisationen "The National Union of Students" beslutat att lägga ner sitt principiella motstånd mot de nya studieavgifterna.¹³

⁹ Education at a Glance 2008 – OECD Indicators

¹⁰ The Independent, 26 juni 2008

¹¹ The Independent, 26 juni 2008

¹² *Variable tuition fees in England: assessing their impact on students and higher education institutions.* Rapport från UK Universities (samarbetsorganisation för brittiska universitet), juni 2008.

¹³ BBC News, 4 april 2008

Redan idag möjligt att låna till studieavgifter

Tanken att betala en studieavgift med hjälp av studielån är inte så avlägsen det svenska systemet som man kan tro. Det är redan idag möjligt att låna extra studiemedel för att betala undervisningsavgifter. Den som studerar på en skola som tar ut obligatoriska undervisningsavgifter, kan idag få merkostnadslån på upp till 54 000 kronor per år. En summa som för övrigt motsvarar cirka 4100 pund, det vill säga den överstiger med råge den engelska maxavgiften på 3 145 pund.

Ett stort antal svenska studenter har redan valt att använda sig av denna möjlighet för att kunna finansiera studier på avgiftsbelagd utbildning i Sverige (gäller t ex flera dans- och designutbildningar) eller utomlands.

Under 2008 var det drygt 12 000 studenter som fick denna typ av merkostnadslån från CSN.¹⁴

Avslutande kommentarer och slutsatser

- Vi måste börja ta i de svåra framtidsfrågorna när det gäller demografi och finansiering av välfärdsstaten.
- Det är relevant att diskutera möjligheten att individen och staten delar på kostnaden för högre utbildning, d v s studieavgifter.
- Studieavgifter skulle tillföra lärosätena välbehövliga resurser, samtidig som möjligheten till varierade studieavgifter skulle vara en effektiv kvalitetsmotor.
- Sverige har en anmärkningsvärt låg genomströmning i den högre utbildningen. Detta är dyrt både för den enskilde och för staten, och ytterligare ett skäl att diskutera studieavgifter.
- England har nyligen infört ett system med varierande studieavgifter. Erfarenheterna är goda. Kritikernas farhågor om lägre antal sökande och social snedvridning har kommit på skam. Jämförelsen är särskilt intressant eftersom våra studiemedelssystem är lika.

¹⁴ Siffran har lämnats av CSN:s Avdelning för utvärdering och statistik

Sydsvenska Industri- och Handelskammarens rapportserie

Rapporterna finns att hämta i PDF-format på www.handelskammaren.com under Press/Publikationer – Att ladda ned. De kan också beställas på tel 040-690 24 00.

- | | |
|-----------|--|
| Nr 1 2008 | Vem bestämmer över skolan? En studie om roller, ansvar och makt |
| Nr 2 2008 | Näringslivets Öresundsindex 2008 |
| Nr 3 2008 | Regionförstoring för tillväxt och jobb |
| Nr 4 2008 | Omvärldsanalys 2008 |
| Nr 5 2008 | Högskolerankingen 2008 |
| | |
| Nr 1 2007 | Historien om Lisa |
| Nr 2 2007 | Näringslivets Öresundsfakta 2007 |
| Nr 3 2007 | Den nya regionalekonomiska teorin och K-samhällets framväxt |
| Nr 4 2007 | Kronoberg – världen tur och retur |
| Nr 5 2007 | Högskolerankingen 2007 |
| Nr 6 2007 | Företag som heter Öresund |
| | |
| Nr 1 2006 | Plats för produktion |
| Nr 2 2006 | Emmaboda flygplats – realism eller luftslott? En översiktlig studie |
| Nr 3 2006 | Effektiva svenska regioner |
| Nr 4 2006 | Att vilja men hindras – invånarnas inställning till Öresundsregionen |
| Nr 5 2006 | European Spallation Source (ESS) – En möjlighet för Sverige! |
| Nr 6 2006 | Den svenska skolan enligt internationella studier |
| | |
| Nr 1 2005 | Företagens förtroende för politiken kring E22 |
| Nr 2 2005 | Diversity Management – Affärsnytta med mångfald |
| Nr 3 2005 | Prisvärt konkurrensmedel eller byråkratiskt pappersarbete?
Företagens erfarenheter av miljöledningssystem och miljöcertifiering |
| Nr 4 2005 | Folkets röst om E22. Allmänhetens svar på frågor om E22 i Skåne,
Blekinge och Kalmar län |
| Nr 5 2005 | Låg, lägre, lägst – om nivån på väginvesteringar i Sverige och
Sydsverige sedan 1990 |
| Nr 6 2005 | Börsbolag i Sydsverige 1985–2005 |

Studieavgifter – en framtidsfråga som kommer allt närmare

Den demografiska utvecklingen kommer att ställa stora krav på finansieringen av välfärdssystemet. En fortsatt utbyggnad av den svenska högskolan med ännu högre kvalitet kräver att vi diskuterar olika alternativ för att klara finansieringen av den högre utbildningen, som t ex studieavgifter. Studieavgifter skulle tillföra lärosätena välbehövliga resurser, samtidigt som möjligheten till varierade studieavgifter skulle vara en effektiv kvalitetsmotor. Sverige har också en anmärkningsvärt låg genomströmning i den högre utbildningen. Detta är dyrt både för den enskilde och för staten, och ytterligare ett skäl att diskutera studieavgifter. Erfarenheter från England visar också att farhågor om lägre antal sökande och social snedvridning har kommit på skam.

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren företräder som enda regionala näringslivsorganisation företagen i södra Sverige. Uppgiften är att göra Sydsverige till en bättre plats för företagen. Detta sker genom långsiktigt arbete för bättre affärsklimat samt genom affärsstöd och nätverksbyggande för fler och bättre affärer.

Handelskammaren är en medlemsorganisation som är öppen för alla företag med verksamhet i Sydsverige. Det är medlemsföretagen som är Handelskammarens uppdragsgivare och som sätter agendan för verksamheten. De många medlemsföretagen, små som stora och från alla branscher, sysselsätter fler än 150.000 medarbetare i regionen. Sydsvenska Industri- och Handelskammaren är landets största Handelskammare och en stark röst för södra Sverige.

Handelskammarens avdelning Information och Analys arbetar med frågor som rör Sydsveriges affärsklimat och långsiktiga utveckling. En del av det material som produceras på avdelningen publiceras i Handelskammarens rapportserie. Syftet är att göra analyser och fakta tillgängliga för en bredare publik.

Fler rapporter finns på www.handelskammaren.com under Press/Publikationer – Att ladda ned.



Sydsvenska Industri- och
Handelskammaren