

Motion till riksdagen

1987/88:Sf23

av Lars Werner m. fl. (vpk)

med anledning av prop. 1987/88:116 om studiemedel

Det råder inga delade meningar om utbildningens betydelse för vårt lands framtid. Det finns också en fullständig enighet kring samhällets fastlagda utbildningspolitiska mål: att alla skall ha rätt och möjlighet att bedriva högre studier oavsett kön, kulturell, ekonomisk och social bakgrund. Det studiemedelssystem som infördes 1965 skulle vara ett instrument för att styra den utvecklingen och motverka en social snedrekrytering.

Under de dryga tjugo år som gått sedan nuvarande studiemedelssystem infördes har vissa förändringar skett. Totalbeloppet har höjts vid ett par tillfällen, uppräkningsstalet för återbetalning har också höjts. Ett flertal utredningar har tillsatts för att försöka föreslå ett nytt system, då bristerna i 1965 års system har blivit allt påtagligare.

Och bristerna i nuvarande system är allvarliga, den statliga subventionen är direkt avhängig av inflationen. Bidragsdelen har krympt så pass att den inte längre påverkar skuldsättningen. Totalbeloppet räcker inte till den nödvändigaste försörjningen, och de grupper som har svårt att klara återbetalningen på grund av för stor skuld tenderar att växa. Den sociala snedrekryteringen till högre studier, som en tid under 1970-talet såg ut att vändas i positiv riktning, kvarstår och håller på att förvärras ytterligare.

Förhoppningarna på och direktiven till den studiemedelskommitté som tillsattes 1985 var att den skulle utarbeta ett förslag som skulle stå i överensstämmelse med samhällets utbildningspolitiska mål och ge en positiv effekt på rekryteringen till högre utbildning. Det nya systemet borde också uppfylla de nya krav som kan förväntas inom en snar framtid med hänsyn till de förändringar som redan i dag är kända vad gäller minskade ungdomskullar, ökande företagsutbildning och förändringar på arbetsmarknaden.

När förslaget presenterades hösten 1987 visade det sig att kommittén i huvudsak arbetat utifrån det gällande studiemedelsförslaget. Den största förändringen är att statens subventioner flyttats från återbetalningssidan till bidragsdelen. Framsta motiveringen till denna förändring är att subventionen på så sätt skall bli mer märkbar för den enskilde och förhoppningsvis ge en positiv rekryteringseffekt.

I studiemedelskommitténs betänkande saknas dock en analys av de krav som måste ställas på ett fungerande studiemedelssystem fram till år 2000. Kommittén har inte heller behandlat de samhällseliga effekterna av att ersätta nuvarande lånesystem med en studielön på vare sig kort eller lång sikt. Även

om direktiven haft en begränsande effekt, förslagen fick inte leda till kostnadsökningar för staten eller kommunerna, så borde studielönelalternativet noga analyseras. Samhällets utgifter för utbildning kan inte enbart ses som kostnader då det inte finns metoder att mäta den samhälleliga inkomsten av investeringar i utbildning.

Mot. 1987/88
Sf23

Propositionens förslag

Regeringens förslag till nytt studiemedelssystem bygger i stort på studiemedelskommitténs förslag. Regeringen föreslår dock en höjning i förhållande till kommitténs förslag, av totalbeloppet till 170 % av basbeloppet och en höjning av bidragsdelen till 50 % av basbeloppet per läsår. Därutöver är regeringens förslag till förändringar, i förhållande till studiemedelskommitténs förslag, marginella.

Därmed löser inte heller regeringens förslag de grundläggande problemen för de studerande, och den sociala snedrekryteringen kommer knappast att påverkas i positiv riktning.

Det föreslagna totalbeloppet är för lågt. En undersökning från Stockholms universitets studentkår om studenternas levnadsförhållanden, publicerad i mars 1988, visar att av de heltidsstuderande med studiemedel är det bara 20 % som uppger att de klarar sig på studiemedlen under terminerna. Över 60 % måste arbeta under terminerna. 4 % tar lån utöver studielånet. Ju äldre studenterna är desto mer otillräckliga blir studiemedlen. Hälften av studenterna vid Stockholms universitet är mellan 23 och 36 år. 25 % är över 36 år. Studenter från hem utan studietradition är i genomsnitt 4 år äldre än studenter från hem där någon förälder har eftergymnasial utbildning. Ett lågt totalbelopp bidrar därmed till snedrekryteringen.

Avskaffande av barntillägget kommer helt klart att medföra att barn blir ett påtagligare studiehinder än i dag. Visserligen är det inte förenligt med samhällets familjepolitik att studenter skall låna pengar till sina barns försörjning, kostnaderna för barn måste lösas på annat sätt. Men innan denna nya kostnadsprincip finns kan inte barntillägget avskaffas utan att det medför konsekvenser för studerande med barn.

Återbetalningen av det av regeringen nu föreslagna studiemedelssystemet skall ske med ett årligt belopp om 4 % av inkomsten, och påbörjas sex månader efter det att studierna avslutats. Att återbetalningen bestäms i förhållande till inkomsten är en riktig princip men procentsatsen bör differentieras. Det är stor skillnad i att betala 4 % på inkomster mellan 150 000 och 200 000 kr. och att betala samma procent på en inkomst som är precis över gränsen för att årsbeloppet för återbetalning skall bli 5 % av basbeloppet. I dag motsvarar det en inkomst på ca 32 000 kr. under ett år.

Avskaffandet av de hittills två återbetalningsfria åren efter studiernas avslutande motiveras med att avgiften under de första åren blir låg då den kommer att baseras på inkomster intjänade under utbildningstiden. Vidare anförs att även den subvention som de två betalningsfria åren utgjort bör överföras till bidragsdelen i studiemedelssystemet. Enligt vpk:s uppfattning så innebär inte en uppskjuten återbetalning med två år en direkt utgiftsökning för statskassan utan leder enbart till att skuldåterbetalningen skjuts upp

motsvarande tid. Och med hänsyn till att de studerande under flera års studietid tvingats leva under knappa omständigheter behövs de "fria" åren.

En betalningsfri period om sex månader skapar också problem vid bedömning när studierna är avslutade. Främst för den grupp som inte uppfyller kraven på rätt till studiemedel då de inte klarat av fastställda poängkrav under ett år. Om de trots detta fortsätter studierna och finansierar dem genom arbete så tvingas de dessutom att börja återbetalningen av studieskulden. Det behövs klarare regler för när studierna skall anses avslutade.

I förslaget till lag om ändring i studiestödslagen anges att årsbelopp och andra avgifter enligt studiestödslagen som inte har betalats inom föreskriven tid får tas ut genom utmätning utan föregående dom eller utslag. Bestämmelsen har funnits tidigare och grundar sig på att studielåntagarna har ingått ett avtal med CSN. Den kommitté som nu gjort en översyn av studiemedelssystemet borde i detta sammanhang diskutera och övervägt huruvida bestämmelsen om utmätning står i överensstämmelse med den sociala inriktning som studiestödssystemet bör ha och om det står i överensstämmelse med rättssäkerheten.

Hittills har det funnits vissa möjligheter för ungdomar under 20 år att få studiemedel vid gymnasiestudier. Den möjligheten föreslås försvinna helt med det nya förslaget enligt vilket all utbildning i gymnasieskolan för ungdomar under 20 år hänförs till studiehjälpsystemet. Principen om att ingen skall behöva låna pengar till gymnasiestudier är riktig, men för att ingen skall behöva avstå från tillräckliga gymnasiestudier måste stödet till ungdomar mellan 18 och 20 år förstärkas ytterligare. En kommande förlängning av de nu tvååriga gymnasielinjerna kommer annars att medföra betydande ekonomiska påfrestningar för många familjer och ungdomar.

Vpk:s förslag för framtiden är studielön

Det nu föreliggande förslaget löser inte de grundläggande problemen i dagens studiemedelssystem och motsvarar inte kommande behov. Totalbeloppet är för lågt, bidragsdelen för liten och skyddsnetet på återbetalningssidan otillräckligt.

Målen med ett studiemedelssystem måste vara att ge acceptabla ekonomiska förhållanden för alla såväl under som efter studietiden. Den sociala snedrekryteringen måste brytas och vändas.

Vpk anser att det enda sättet att uppnå dessa mål är statlig studielön för alla. Genom en studielön uppnås bl. a.:

- * Fastställd och garanterad ekonomisk standard under utbildningstiden. Härigenom ges trygga ekonomiska möjligheter att studera för alla, och ingen behöver arbeta extra för att kunna försörja sig under studietiden, vilket ger en direkt effekt på utbildningens kvalitet.
- * Inga skulder efter avslutad utbildning minskar tveksamheten inför att välja en akademisk utbildning. Detta är speciellt viktigt för de grupper som i dag är underrepresenterade på högskolan och innebär verkliga möjligheter för allas tillträde till högskolan. Många undersökningar har visat att rädslan för skuldsättning är en direkt avgörande faktor när människor väljer om de skall påbörja högskoleutbildning eller ej.

- * Social trygghet under utbildningstiden. Genom att studierna får lön på samma sätt som andra medborgare hamnar de också inom det sociala skyddsnet som för övrigt gäller i samhället.
- * Ökad löneutjämning. Studielön utan återbetalning innebär att de vanliga argumenten om stora studieskulder och förlorade inkomster för akademiker försvinner, varför denna grupp får betydligt svårare att hävda krav på högre löner än vad arbetet motiverar.
- * Möjligheter till återkommande utbildning. Det är viktigt att efter en tid i arbetslivet få möjlighet att vidareutbilda sig inom eller utom sitt fack.
- * Rekrytering till alla utbildningar. Genom att inga utbildningar favoriseras ekonomiskt framför andra, blir valet av utbildningsväg inte styrt av ekonomiska intressen.
- * Den företagsanknutna högskoleutbildningen, som på sikt kan hota samhällets inflytande över högskolan, kommer inte att framstå som ett attraktivare alternativ från ekonomisk synpunkt.

Begreppet studielön har funnits med i debatten om studenternas villkor ända sedan den första studiesociala utredningen tillsattes. Men hittills har begreppet haft olika innebörd, och inga konkreta förslag har presenterats. Vpk anser att följande principer bör ligga till grund för ett system med studielön:

- * Lika lön för alla högskolestudier. Från vissa håll hävdas att studielön bör ges till dem som väljer ekonomiskt lönsamma utbildningar, t. ex. inom naturvetenskapliga ämnen.
- * Rimlig ekonomisk standard. Nivån på lönen bör sättas så att den disponibla inkomsten efter skatt motsvarar 210 % av basbeloppet. I dag (mars 1988) innebär detta ca 5 200 kr. i månaden under tio månader. Detta medför möjlighet till en månads semester. Den framtida löneutvecklingen kan "förhandlas" på samma sätt som t. ex. pensionärerna gör i dag. Det är viktigt att lönen sätts på en sådan nivå att ingen avstår från att studera för pengarnas skull, men samtidigt så att ingen väljer studier för pengarnas skull.
- * Prestationsprövad rätt till fortsatt lön. Ungefär samma villkor som i dag (15 poäng per termin med vissa möjligheter till dispenser) bör också gälla i framtiden.
- * Maximerad tid. Rätten till betalda högskolestudier bör maximeras till åtta terminer med undantag för linjeutbildningar som varar mer än fyra år och för forskarutbildning.
- * Rätt att läsa utöver den maximerade tiden. Den som vill läsa mer än åtta terminer skall kunna låna pengar som i dag, och viss tid i arbetslivet, t. ex. fem år, medför rätt till en termin med studielön. Dessa extraterminer skall i viss utsträckning kunna sparas för att sedan tas ut sammanhängande. Även fortsatt rätt till studietermener skall vara prestationsprövad.

Finansiering av ett studielönssystem är en fråga om samhällets syn på utbildning. I dag ses högre utbildning som en privat investering i första hand. Men för individen är det inte längre självklart att en högskoleutbildning alltid ger ekonomisk utdelning. Särskilt kvinnor som utbildar sig inom vård- och omsorgsyрки får inte en lön som kompenserar skuldsättning och utebliven inkomst under studietiden.

En samhälleligt finansierad studielön motsvarar i dag i kostnader en höjning av arbetsgivaravgiften på 1 %.

Mot. 1987/88
Sf23

Vpk:s förslag med anledning av propositionen

Totalbeloppet

Även med regeringens förslag till höjning av totalbeloppet till 170 % av basbeloppet blir den ekonomiska situationen ohållbar för studerande med barn och för dem som trots kännbara bostadskostnader inte uppfyller villkoren för bostadsbidrag. Totalbeloppet täcker inte heller kostnaderna för dem som studerar på annan ort. De behöver pengar till hemresor och har ofta kostnader för bostad på studieorten även under sommaruppehållet. Då studiemedel endast utgår under terminerna är det nödvändigt för de studerande att arbeta under ferierna. Undersökningen från Stockholms universitet visar att medelstudenten bara hade råd att vara ledig tre veckor under sommaren 1987. 11 % hade inte råd med någon ledighet alls. Enligt semesterlagen har alla förvärvsarbetande rätt till fem veckors betald ledighet om året. Enligt vpk:s mening bör totalbeloppet även ge utrymme för viss ledighet under terminsuppehåll. Vi föreslår att totalbeloppet höjs till 185 % av basbeloppet.

Barntillägget

Barntillägget bör finnas kvar men göras om till bidrag och fastställas till 25 % av basbeloppet. Om detta förslag inte vinner politisk majoritet föreslår vi att barntillägget skall finnas kvar med nuvarande utformning. De övergångsregler som föreslås i propositionen för barntilläggets avskaffande utestänger studerande som är underhållsskyldiga för barn.

Bidragdelen

Bidragdelen i studiemedelssystemet är betydelsefull ur rekryteringssynpunkt då den är en direkt överblickbar förmån.

Successiv höjning av bidragdelen är också ett steg mot studielön. Vpk föreslår därför att bidragdelen höjs till 92,5 % av basbeloppet, vilket värdesäkrar bidragdelen som då kommer att utgöra 50 % av totalbeloppet.

Återbetalningen

Vpk delar kommitténs och regeringens uppfattning att återbetalningen skall inkomstrelateras. Men enligt vår mening finns det starka skäl som talar för att procentsatserna bör differentieras. Under viss inkomst vid heltidsarbete skall befrielse ske för det året och motsvarande skuld avskrivs. Vi föreslår att gränsen för avgiftsbefrielse och skuldavskrivning fastställs till 3,5 basbelopp. Vid inkomster mellan 3,5 och 5 basbelopp skall den årliga avgiften vara 3 % av årsinkomsten och över 5 basbelopp 4 % av årsinkomsten.

Vid deltidsarbete bör årsbeloppet fastställas till 0 kr. om årsbeloppet

understiger 5 % av basbeloppet. Vid inkomster från deltidsarbeten som grundar årsbelopp upp till 10 % av basbeloppet skall återbetalningen ske med 3 % av årsinkomsten på den del av inkomsten som överstiger den lönenivå som ger ett årsbelopp på 5 % av basbeloppet. Inkomster från deltidsarbete som medför årsbelopp med högre belopp än 10 % av basbeloppet skall medföra en återbetalning på 3 % på hela årsinkomsten, och vid inkomster över 5 årsbelopp betalas 4 % av årsinkomsten.

Återbetalningen skall påbörjas först under det tredje året efter det att studiestöd senast uppburits.

Utmätning

Samma regler som gäller för utmätning vid andra obetalda skulder skall tillämpas vad gäller studiemedlen. Utmätning skall föregås av dom eller utslag.

Gränsdragning mot studiehjälpssystemet

I propositionen föreslås att all utbildning i gymnasieskolan för ungdomar under 20 år hänförs till studiehjälpssystemet. Som tidigare anförts instämmer vpk i den principiella uppfattningen att ingen skall behöva skuldsätta sig för gymnasiestudier. Men trots höjning av studiebidraget och inackorderingstilläggen så måste de ekonomiska villkoren för ungdomar mellan 18 och 20 år förbättras. Den sociala snedrekrytering som kan mätas vid universitet och högskolor grundas redan vid gymnasiestudierna. Det finns undersökningar som visar att det finns ett klart samband mellan valet till gymnasieskolan och föräldraekonomin. De nu tvååriga gymnasielinjerna skall förlängas till tre år, bl. a. med motiveringen att minska snedrekryteringen genom att alla gymnasielinjer skall ge kompetens för högskolan.

Om man vid en förlängning av de nu tvååriga linjerna inte tar hänsyn till att gymnasieval även sker efter familjens ekonomiska situation, så kan en förlängning få helt oönskade effekter. Dels ökar risken för avhopp, dels ökar riskerna för att ungdomar helt avstår från gymnasiestudier om det i stället finns möjligheter att få arbete direkt. Anders Nilsson redovisar i en rapport (Det omöjliga systemet, en studiemedelsantologi utgiven av Sveriges Förenade Studentkårer) några tendenser som troligen får genomslagskraft på 1990-talet. Då kommer det att råda en konkurrens om ungdomarna mellan företagen och mellan näringslivet och utbildningsväsendet. Konkurrensen kommer att driva upp ungdomslönerna vilket i sin tur minskar intresset för utbildning hos ungdomarna, eftersom näringslivet kommer att efterfråga arbetskraft under alla förhållanden. Nilsson hänvisar också till undersökningar som visar att ungdomar från "lägre" socialgrupper är mer känsliga för ekonomiska incitament än andra ungdomar. På så sätt kan utvecklingen leda till att den sociala snedrekryteringen till högre utbildning skärps ytterligare.

Vpk menar att detta är en utveckling som måste förhindras. Enligt vår mening kan det bara ske genom att förbättra den ekonomiska situationen för gymnasieeleverna. Regeringen bör därför snarast utreda förutsättningarna för att ge gymnasieelever över 18 år, som påbörjat sina gymnasiestudier före

18 års ålder, ett förstärkt ekonomiskt stöd. Förslagsvis skall detta komplement till studiehjälpen motsvara bidragsdelen i studiemedelssystemet eller viss del därav.

Mot. 1987/88
Sf23

Vuxenstuderande under högskolenivå

Cirka en tredjedel av studiemedelstagarna, omkring 50 000 studerande genomgår utbildning i gymnasieskolan, kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolan. Även för dessa elever bör principen att ingen skall behöva skuldsätta sig för studier under högskolenivå gälla. Om denna grupp frigörs från studiemedelssystemet skapas ett stort resursutrymme för förbättringar för dem som läser vid universitet och högskolor. Vi föreslår därför att vuxenstuderande som studerar under högskolenivån skall få sina studier finansierade genom det särskilda vuxenstudiestödet.

Övergångsbestämmelser

Det nya studiemedelssystemet träder i kraft den 1 januari 1989. Enligt förslaget skall de som har studielån enligt nu gällande regler efter ansökan få en återbetalning enligt de nya bestämmelserna. Deras återbetalning skall då inte få överstiga 5 % av avgiftsunderlaget årligen. De som får återbetalningskyldighet enligt både de gamla och nya reglerna skall inte behöva erlagga högre årsbelopp än vad som motsvaras av 5 % av den egna årsinkomsten.

Det bör ligga i samhällets intresse att så många som möjligt väljer att betala igen de gamla studielånen efter de nya reglerna. Men de som erhållit studiemedel hittills har inte fått del av den subvention som bidragsdelen i det nya systemet utgör. Om subventionen nu som regeringen anger, flyttas från återbetalningssidan till tilldelningssidan, så förlorar de "gamla" studiemedelstagarna ytterligare i förhållande till dem som omfattas av det nya systemet. Därför bör de som har skulder i nuvarande studiemedelssystem få en avskrivning av skulden med 10 % om de väljer att betala skulden efter de nya reglerna.

Finansiering

I propositionens förslag till nytt studiemedelssystem beräknas kostnaderna för staten öka med ca 300 milj. kr. Men med hänsyn till att studielånen enligt förslaget skall finansieras utanför statsbudgeten kommer statens utgifter för studiemedlen till en början att minska väsentligt. Regeringen lägger i detta sammanhang inget förslag till finansiering av de ökande kostnaderna, utan aviserar endast kommande förslag till finansiering.

Vpk:s förslag till omedelbara förbättringar i studiemedelssystemet, medför ökade kostnader om ca 2,6 miljarder kronor.

Den av oss föreslagna förändringen av finansieringen av studiestödet till vuxenstuderande under högskolenivå motsvarar en höjning av arbetsgivaravgiften med 0,25 %. Det kan knappast anses orimligt att arbetsgivarna får ett ökat ansvar för utbildning av människor som redan finns i arbetslivet och som inte tidigare haft möjligheter att få gymnasiekompetens. Eftersom de

vuxenstuderande under högskolenivå utgör ca en tredjedel av studiemedelstagarna kommer betydande resurser att frigöras för högskolestudier.

Mot. 1987/88
Sf23

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om studielön efter de principer som föreslås i motionen,
2. att riksdagen beslutar att totalbeloppet skall utgöra 185 % av basbeloppet,
3. att riksdagen beslutar att barntillägg skall utgå som bidrag och fastställas till 25 % av basbeloppet per barn och år,
4. att riksdagen beslutar, i händelse av att yrkande 3 ej bifalls, att barntillägget skall kvarstå enligt nu gällande bestämmelser,
5. att riksdagen beslutar att bidragsdelen skall utgöra 50 % av totalbeloppet och fastställas i procent av basbeloppet,
6. att riksdagen beslutar att återbetalning skall påbörjas tidigast under tredje året efter det att studiestöd senast uppburits,
7. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till regler för återbetalningen vilken skall vara inkomstrelaterad med differentierade procentsatser enligt förslaget i motionen,
8. att riksdagen beslutar att inkomster från heltidsarbete under 3,5 basbelopp skall medföra avgiftsbefrielse för det året samt avskrivning på skulden med belopp motsvarande årsavgiften,
9. att riksdagen beslutar att inkomster från deltidsarbete som skulle ge ett årsbelopp på mindre än 5 % av basbeloppet beräknat på 4 % av årsinkomsten medför avgiftsbefrielse och avskrivning på skulden med belopp motsvarande årsavgiften,
10. att riksdagen beslutar att utmätning av obetalda studieskulder skall föregås av dom eller utslag,
11. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en utredning om ekonomiskt stöd till gymnasieelever i åldrarna 18–20 år som påbörjat sina gymnasiestudier före 18 års ålder,
12. att riksdagen beslutar att vuxenstuderande under högskolenivå skall överföras från studiemedelssystemet till det särskilda vuxenstudiestödet,
13. att riksdagen beslutar att de som har skulder enligt nuvarande studiemedelssystem får en avskrivning av skulden med 10 % då de väljer återbetalning enligt de nya reglerna.

Stockholm den 30 mars 1988

Lars Werner (vpk)

Bertil Måbrink (vpk)

Jörn Svensson (vpk)

Margó Ingvardsson (vpk)

Nils Berndtson (vpk)

Inga Lantz (vpk)