

Remissvar

2021-216

2021-09-13

Utbildningsdepartementet (mottagare)
103 33 Stockholm

Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden

U2021/02963

SAMMANFATTNING

I promemorian ”Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden” föreslås ett nytt offentligt studiestödssystem med syfte att stärka kompetens och omställningsförmåga bland individer med god arbetsmarknadsanknytning. Stödet riktar sig till vuxna som genom studier kan stärka sin ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov.

Konjunkturinstitutet tillstyrker förslagen i promemorian med vissa anmärkningar. Ett omställningsstudiestöd möjliggör ett längre arbetsliv och kan potentiellt vara en viktig förutsättning för att öka sysselsättning och arbetskraftsdeltagande bland äldre när pensionsåldern stiger.¹ Dock kan omställningsstudiestödet behöva återspegla att samhällsnyttan av omställning avtar med stigande ålder, och incitamentsstrukturen för individen till att söka stöd genom systemet bör fånga detta. Det vore önskvärt med en analys av eventuella effekter om omställningsstudiestödet kan föranleda senareläggning av studier, inte minst mot bakgrund av att studieåldern redan är relativt hög i Sverige. Slutligen kan konstateras att förslaget om ett omställningsstudiestöd är en historiskt omfattande reform inom utbildningsområdet. Därför är det av stor vikt att det ges goda möjligheter till utvärdering för att säkerställa att den långsiktiga kostnadseffektiviteten av reformen blir god.

SAMHÄLLSNYTTAN AV OMSTÄLLNING AVTAR MED STIGANDE ÅLDER

Det föreslagna omställningsstudiestödet innebär ett mycket generöst transfereringssystem. För individen utgörs nyttan, i tillägg till psykosociala aspekter, av eventuellt ökade arbetsinkomster när omställningen leder till nytt arbete.² Eftersom arbetstagaren i stor utsträckning kompenseras för inkomstbortfallet vid studier med det föreslagna omställningsstödet är incitamenten till att studera relativt starka.³ Det finns även samhällsekonomiska vinster i form av

¹ De empiriska evidensen på detta område är fortfarande osäkra, se Midtsundstad, T. (2019), ”A review of the research literature on adult learning and employability”, *European Journal of Education*, 25, sid 13-29, för en översikt av forskningsresultaten.

² Ökningen ska ställas i relation till de tidigare arbetsinkomsterna, givet ett antagande om att arbetsinkomsterna vid en misslyckad omställning, alternativt kompensationen via arbetslöshetsförsäkringen, motsvarar de tidigare arbetsinkomsterna.

³ Att avkastningen på utbildning i Sverige bedöms vara relativt låg samt att de sociala trygghetssystemen innebär en hög ersättningsnivå behöver inte driva det individuella studiebeslutet.

bättre matchning mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmarknaden.⁴ Bättre matchning leder i sin tur till högre löner och lägre arbetslöshet, och därmed lägre offentligfinansierade kostnader för arbetslöshetsersättning, i jämvikt. Detta ska ställas mot att stödet på samhällsnivå innebär ökade offentligfinansiella kostnader både för utbildning och för omställningsstudiebidraget. Det är inte troligt att åtgärden är självfinansierad. Skatteuttaget kan därför behöva höjas eller andra utgifter minska för att finansiera åtgärden.

Konjunkturinstitutet bedömer att det kommer att vara svårt att bedöma vilka utbildningar som kommer att stärka individens ställning på arbetsmarknaden och att det därför finns en risk för att fler kommer att studera än vad som är samhällsekonomiskt lönsamt, samt att de som redan skulle studera med det befintliga studiestödssystemet får ett mer generöst bidrag.

Vad som är samhällsekonomiskt lönsamt beror delvis på den kvarstående tiden av arbetslivet efter att utbildningen är genomförd.⁵ Utträdet ur arbetslivet är ett individuellt beslut och därmed ovisst.⁶ Därför är det rimligt att incitamenten för individen till att söka stöd avtar i takt med den förväntade återstående tiden i arbetslivet minskar. Exempelvis skulle en med ålder avtagande bidragsandel, vilket gör det relativt mer kostsamt att studera för en äldre individ, bidra till detta. Detta måste dock vägas mot den ökade arbetslöshetsrisk för äldre som kan bli en följd av arbetsmarknadsreformerna och som omställningsstudiebidraget delvis är tänkt att kompensera för.

I förslaget utgör omställningsstudiebidraget 80 procent av det totala stödet. Ett skäl som anges till en så hög andel är bland annat att äldre i lägre utsträckning tar studielån. En anledning till detta som inte diskuteras är att äldre studerande i större utsträckning kan ha sparade medel, eller en partner med hög inkomst, vilket innebär att inkomstbortfallet inte behöver bli allvarligt betungande för hushållet.

En med åldern avtagande bidragsandel, men ökande låneandel, skulle delvis minska incitamenten till att studera när nyttan av att göra det är låg. Reglerna som föreslås för avskrivning av lån möjliggör därtill att individer som efter omställningen blir lånetyngda inte drabbas orimligt. Ett annat alternativ är att i relation till ålder reglera utbildningar som antingen till följd av dess undervisningsform eller längd är mer kostsamma och på så sätt minska utbildningskostnaden för äldre som får stödet.

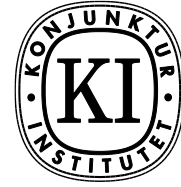
SENARELÄGGNING AV STUDIER

Promemorian analyserar hur efterfrågan på utbildning påverkas av förslaget, men inte direkt om incitamenten till att studera ändras och kan förskjuta studier fram i tiden till följd av det jämförelsevis generösa omställningsbidraget. Normen på utbildningslängd inom en del ämnen har till exempel påverkats av den tidigare magisterexamensformen. Inom dessa ämnen väljer många att läsa till en kandidat- och efterföljande masterexamen. Eftersom det föreslagna omställningsstudiestödet är förmånligt kan fler välja att vänta med studier, till exempel

⁴ Stödet innebär en potentiell omfördelning av medel från arbetslöshetsförsäkring till omställningsstudiestöd och utbildningskostnader, eftersom arbetstagaren hade kunnat hamna i arbetslöshet i stället för att studera.

⁵ Eftersom omställningsstudiestödet riktar sig till arbetstagare mellan 27 och 60 år så är de återstående åren i arbetslivet inklusive studietiden mellan 5 och 38 år, räknat med att arbetslivet fortsätter till 65-årsåldern (utträdesåldern var ungefär mellan 63 och 67 år 2019, beroende på mätmetod).

⁶ Det är heller inte säkert att utbildningen leder till en ny anställning (arbetstagaren går från utbildning till arbetslöshet) eller till anställning inom det område som arbetstagaren vidareutbildat sig i. Bedömningen att en arbetstagare gynnas av omställning kan vara betingat på konjunkturen och att arbetstagaren kan återgå till sin ursprungliga profession när ekonomin stärks.



till en masterexamen.⁷ Att skjuta upp studierna kan även resultera i att studier inte genomförs, eftersom utbildning för individen innebär en kostnad idag men nytta först i framtiden.⁸ Normen skulle av dessa skäl potentiellt kunna förskjutas till kortare utbildning och det i sin tur till att inträdet på arbetsmarknaden tidigareläggs men att utbildningsnivån blir lägre bland nyexaminerade. Den samhällsekonomiska avkastningen på den del av utbildningen som kan komma att skjutas upp till följd av reformen blir lägre än idag eftersom bidraget till produktionen från den högre utbildningen äger rum under färre år.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Svante Midander.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör

⁷ Detta kan vara väntat då fler är äldre när de börjar studera, samtidigt som kvinnors fertila åldersperiod är oförändrad. Sverige har också en hög andel studerande föräldrar, se Hallberg, D. m.fl. (2011) "Är föräldrar effektivare studenter?", *Ekonomisk Debatt*, 39 (8), sid 20-36.

⁸ Se Cadena, B. C. och B. J. Keys (2015) "Human Capital and the Lifetime Costs of Impatience", *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (3), sid 126-53, och Golsteyn, B. H., H. Grönqvist och L. Lindahl (2014) "Adolescent Time Preferences Predict Lifetime Outcomes", *The Economic Journal*, 124 (580), sid F739-F761.