

Egenandeler i høyere utdanning

Innledning

Gratisprinsippet i høyere utdanning er nedfelt i Universitets- og høyskoleloven:

§ 7-1. Statlige universiteter og høyskoler kan ikke kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra denne bestemmelse.¹

Det er bred politisk enighet om gratisprinsippet i høyere utdanning, begrunnet i ønsket om å garantere lik rett til utdanning for alle. Solberg-regjeringen ønsker ikke å endre systemet og sier at gratisprinsippet står fast: *"Gratisprinsippet i høyere utdanning for norske studenter var det Høyre som lovfestet under Kristin Clemet. Denne regjeringen har ingen planer om å endre dette."*² Videreføring av gratisprinsippet var også en forutsetning i mandatet til ekspertgruppen for finansieringsformer i høyere utdanning, som ble nedsatt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014.³ Ingen partier som er representert på Stortinget, har programfestet innføring av egenandeler i høyere utdanning. SV har skrevet inn i sitt program for 2013-2017 at *"Det skal ikke tas studieavgift for offentlig høyere utdanning i Norge."*⁴ Venstre vil *"videreføre gratisprinsippet i høyere utdanning. Verken norske eller utenlandske studenter skal betale skolepenger på statlige universiteter og høyskoler"*.⁵

Debatten om egenandeler i høyere utdanning er således ikke en aktuell politisk debatt. Det kan likevel bli det i fremtiden, fordi studieavgifter kan avhjelpe en situasjon med økt press på offentlige finanser, føre til raskere gjennomføring og hjelpe studentene til bedre valg av utdanning. En fjerning av gratisprinsippet kan også være riktig av rettferdighetshensyn, som kan tilsa at den som tar høyere utdanning, bør betale en andel av dette godet selv.

Et av kjerneargumentene for gratisprinsippet er at det er en garanti for lik rett til utdanning. Det argumenteres ikke primært med at det er inntektssikkerhet gjennom Lånekassen som er det avgjørende for lik rett til utdanning. Det avgjørende punktet i argumentasjonen er at utdanningen er *gratis*.

I dette notat drøftes forutsetningene for gratisprinsippet i høyere utdanning og hvorvidt det er sannsynlig eller riktig at dette prinsippet er helt avgjørende for lik rett til utdanning og sosial mobilitet, og dessuten drøftes konsekvensene av gratisprinsippet for kvalitet i høyere utdanning.

I notatets første del gjennomgås finansieringen av høyere utdanning i Norge. I neste del forklares studentfinansieringsordningen i Norge. Disse to delene danner så bakgrunn for en drøfting av argumenter for og mot studieavgift. Til slutt belyses internasjonale erfaringer med bruk av studieavgift. Notatet går ikke detaljert og konkret inn på hvordan en studieavgift bør utformes. Hvilket nivå den bør ligge på og hvordan den skal betales, drøftes ikke i detalj. En grunntanke er likevel at en studieavgift må være moderat, og at det offentlige fortsatt skal ha en stor del av ansvaret for finansiering av høyere utdanning.

Finansiering av universiteter og høyskoler

Norge har i dag åtte universiteter, åtte vitenskapelige høyskoler (hvorav tre er private) og 20 statlige høyskoler. I tillegg er det flere private høyere utdanningsinstitusjoner som mottar direkte statlig støtte. Det kan i tillegg tolkes som en form for indirekte støtte at det er mulig å låne penger i Lånekassen til å betale skolepenger på for eksempel BI.

Det offentliges utgifter til drift av universiteter og høyskoler er i overkant av 34 milliarder kroner i året via Kunnskapsdepartementets budsjett.⁶ Andre departementer overfører også midler til formål knyttet til høyere utdanning, som for eksempel til Norges forskningsråd.

Finansieringssystemet for høyere utdanning er nærmere omtalt i statsbudsjettene.⁷ Departementet peker på at høyere utdanning i Norge har en høy grad av offentlig finansiering sammenlignet med andre europeiske land, og at institusjonene har høy grad av autonomi.

Finansieringen er delt i basismidler til institusjonene og resultatbaserte midler knyttet til studiepoeng og forskningen som produseres. Basiskomponenten skal sikre stabilitet og langsiktige formål som blant annet faglig bredde, distriktshensyn, faste kostnader, særskilte nasjonale oppgaver og øremerkede stillinger. Basiskomponenten er ulikt vektet mellom institusjonene for å sikre disse målene.⁸ Basiskomponenten utgjør 70 prosent av den totale finansieringen. Den resultatbaserte delen er fordelt på det som blir kalt en utdanningsinsentivdel på 24 prosent og en forskningsinsentivdel på seks prosent.⁹

Forholdet mellom basis- og resultatkomponentene er litt ulikt for selve utdanningen av studentene. I selve utdanningen utgjør altså basis bare 60 prosent og ikke 70 prosent som det er for de totale overføringene. Dette forklares slik i statsbudsjettet for 2016:

Institusjonane får 40 pst. av satsen som uttelling for produserte studiepoeng. Resterande 60 pst. av satsen ligg i basis. Med andre ord: For studieplassar får institusjonane 60 pst. av midlane uavhengig av resultat, men for at institusjonane òg skal få dei resterande 40 pst., må studentane reelt produsere studiepoeng. Jo fleire poeng studentane produserer, jo større blir løyvinga til institusjonane. Seks ulike kategoriar av satsar skal medverke til at insentivstyrken er om lag like sterk uavhengig av type studium¹⁰

De seks ulike kategoriene skal sikre en god fordeling mellom studier med høye og lave kostnader. Ekspertutvalget *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill* har foreslått å redusere antall kategorier til fire for å gi institusjonene mer ansvar og handlingsrom i vurderingen av sine kostnader.¹¹

Dagens studentfinansieringssystem

Lånekassen gir på visse vilkår lån og stipend til personer for livsopphold når de studerer, etter regler beskrevet i Lov om utdanningsstøtte (utdanningsstøtteloven).¹² Deler av lånet gjøres normalt om til stipend ved produksjon av studiepoeng, og man får dessuten støtte ved at rentene på lånet ikke begynner å løpe før man avslutter studiene. Det er regler for hvor mye man kan ha i formue eller arbeidsinntekt ved siden av utdanningen for å få lån omgjort til stipend, og det er regler for hvor langt etter normal studieprogresjon man kan være for å få rett til lån i Lånekassen. Omgjøring til stipend, rentefordeler og ulike ordninger for delvis eller hel gjeldsslette bidrar, i tillegg til en rekke andre støtteordninger, til at Lånekassen er en betydelig utgift for det offentlige. Målet for

Lånekassen er at banken skal ha en egenfinansiering på 40 prosent. I forslaget til statsbudsjettet for 2016 har Lånekassen utgifter på 35,8 milliarder kroner og 18,6 milliarder kroner i inntekter, dvs. at nettoutgiften for staten er ca. 17 milliarder kroner.¹³ Lånekassen gir imidlertid ikke bare lån og støtte til høyere utdanning. Også støtte til videregående opplæring er en betydelig utgift.

Lånekassen gir i dag også lån til betaling av studieavgift på godkjente utdanningsinstitusjoner som tar skolepenger. Grensen for slike lån er 60 149 kroner per undervisningsår og gis kun som lån.¹⁴ For studier utenfor Norden er reglene for støtte til skolepenger annerledes:

Det gis støtte til skolepenger med opp til kr 120 433 for et helt undervisningsår. Satsene varierer for ulike utdanningsnivå:

1. Til utdanning på bachelornivå gis skolepengestøtten med 50 prosent stipend og 50 prosent lån av faktiske skolepenger opp til kr 61 590. Støtte utover dette gis som lån.
2. Til utdanning på masternivå og delstudier gis skolepengestøtten med 70 prosent stipend og 30 prosent lån av faktiske skolepenger opp til kr 61 590. Støtte utover dette gis som lån.
3. Til utdanning på ph.d.-nivå gis hele skolepengestøtten som lån.¹⁵

En eventuell innføring av en studieavgift ved offentlige utdanningsinstitusjoner i Norge vil, med dagens lov for utdanningsstøtte, føre til økte offentlige utgifter til Lånekassen, siden flere da vil ta opp høyere lån. Det vil også være tilfellet, selv om man ikke omgjør noe av det ekstra lånet til stipend ved bestått eksamen. Det skyldes at Lånekassen gir renteutsettelse, og at det innvilges gjeldsslette ved blant annet sykdom og død. Spørsmålet er blant annet om argumentene for studieavgifter veier opp for disse økte utgiftene til Lånekassen.

Hvorfor diskutere studieavgift?

I 2014 var det, ifølge SSB-tall, 1 302 130 personer med høyere utdanning i Norge. Det er en andel på litt over 31 prosent av befolkningen. Disse har stort sett fått gratis, dvs. skattefinansiert utdanning. Dagens studenter ved offentlige utdanningsinstitusjoner, om lag 245 000 personer, må ikke betale for det godet det er å få utdanning, og de får i tillegg offentlig utdanningsstøtte og gunstig lån i Lånekassen. Noen studenter betaler riktignok for (deler av) utdanningen selv. Fordelingen av registrerte studenter i 2015 ses i tabellen under.

Institusjonstype	2015
	Studenter totalt
Kunsthøgskoler	857
Private høyskoler	13 786
Private vitenskapelige høyskoler	22 258
Statlige høyskoler	100 680
Statlige vitenskapelige høyskoler	8 502
Universiteter	114 469
Sum	260 552

Tabell fra Database om statistikk om høgre utdanning

Perspektivmeldingen¹⁶ og andre fremskrivninger¹⁷ viser at det vil komme et sterkere press på offentlige finanser i ganske nær fremtid. Det tilsier at man kan komme til å måtte tenke nytt om finansiering av blant annet høyere utdanning. Et spørsmål som kan reises, er om man fortsatt kan sikre lik rett til utdanning med et annet system enn vi har i dag. Mer prinsipielt kan man også drøfte hvorvidt dagens finansieringssystem er rettferdig, og om gratis høyere utdanning er en god nok anvendelse av offentlige midler.

Det er liten tvil om at samfunnet som helhet har stor nytte av at mennesker tar høyere utdanning, men det kan altså være interessant å drøfte hvorvidt studieavgift kan bidra positivt til å dempe presset på offentlige utgifter og til å få en bedre balanse mellom studentens og det offentliges bidrag, samt til å styrke gjennomføringen og kvaliteten i høyere utdanning uten at det går ut over lik rett til utdanning.

Argumenter for og mot studieavgift

En person som i dag ønsker å studere, må ikke betale studieavgift, men kost og losji må betales. Studenttilværelsen er altså ikke gratis, og studenten er derfor avhengig av inntekter. For at personer som har få eller ingen muligheter til å skaffe seg inntekter skal ha mulighet til å finansiere studenttilværelsen, har vi opprettet Lånekassen. Det kan derfor argumenteres for at det er Lånekassen og dens likebehandling av alle, som er den viktigste økonomiske garantisten for lik rett til utdanning – ikke gratisprinsippet.

En kan likevel trekke argumentet om lik rett til utdanning lenger og drøfte hvorvidt det er en forutsetning at Lånekassen gir lån til å dekke en eventuell studieavgift for at vi skal ha lik rett til utdanning. Noen vil mene at den mest grunnleggende betingelsen for lik rett til utdanning er at utdanningsinstitusjonene i et land ikke forskjellsbehandler søkere.

I internasjonal sammenheng er det flere eksempler på at private utdanningsinstitusjoner med studieavgifter har omfordelende ordninger. Det kan for eksempel være stipender til flinke søkere med svak sosioøkonomisk bakgrunn, eller at studieavgiften er differensiert etter familieinntekt.¹⁸ Det er altså ikke gitt at fravær av eller ikke fullt utbygde offentlige låne- og stipendordninger virker entydig negativt på sosial mobilitet og realisering av idealet om lik rett til utdanning.

Likevel legges det i dette notatet til grunn at en eventuell studieavgift må oppveies av tilgang til lån eller stipend fra Lånekassen *tilsvarende* størrelsen på studieavgiften. Det vil være en sikkerhet for lik rett til utdanning. Men i tillegg må det drøftes og undersøkes hvorvidt større lån for den enkelte bidrar til lavere sosial mobilitet. I tillegg bør det undersøkes om studieavgift kan ha andre effekter som er positive for studentene, som økt kvalitet og mer gjennomtenkte valg av studier.

Størrelsen på en eventuell studieavgift har betydning. I tillegg er det av betydning for studentene om beløpet tilsvarende studieavgiften bare gis i form av lån, eller om noe kan omgjøres til stipend ved bestått eksamen. Stipendmulighet vil gi et incentiv til studenten, men gir det offentlige økte utgifter. Gis det kun lånemulighet, kan det ha en større effekt på sosial mobilitet, da låneaversjonen muligens blir høyere, fordi man ender opp med et større lån etter endt studium. Undersøkelser fra BI tyder imidlertid ikke på at det er tilfellet.¹⁹

Man kan også diskutere hvorvidt høyere utdanning bør være et offentlig gratis gode på linje med

grunnskole og videregående opplæring. I Norge er det opplæringsplikt på grunnskolens nivå, og da er det logisk at skolen er gratis. Opplæringsplikt og gratis grunnskoleopplæring er grunnleggende både for fellesskapet og enkeltindividets utvikling. Høyere utdanning er derimot et gode som ikke er i samme grunnleggende kategori. Høyere utdanning er utvilsomt et gode for fellesskapet, og det kan ha stor betydning for enkeltindividets autonomi. Likevel er det ikke på samme måte som grunnskole og videregående opplæring så grunnleggende og allment nyttig at det er like gode grunner til at det skal være gratis.

Et vanlig argument mot studieavgift er at Stortinget da lett vil kunne redusere overføringene til institusjonene tilsvarende. Det kan selvsagt skje, men det er i så fall et politisk valg. Dessuten er ikke nødvendigvis målet med en studieavgift at den skal bedre institusjonenes økonomi totalt sett. En studieavgift kan likevel føre til at økonomiske og faglige ressurser blir brukt på en mer effektiv måte, slik at det styrker kvaliteten og økonomien til institusjonene.

Lavere frafall, økt kvalitet og bedre studievalg

En grunn til at studieavgifter kan være fornuftig, er at det kan bidra til økt studieprogresjon og lavere frafall. At økonomiske incentiver kan virke for å øke studieprogresjonen vises i en undersøkelse fra SSB. I perioden 1990-1995 fikk studenter innen noen studieprogram en økning på 18 000 kroner i stipend, dersom de fullførte graden på normert tid. Det reduserte forsinkelsen med 0,8 semester i snitt, og andelen som fullførte på normalt tid, økte med 3,8 prosent.²⁰ Dette var riktignok en "gulrot" og ikke "pisk", slik en studieavgift vil være, men det er grunn til å tro at det vil ha lignende effekter. Det er et økonomisk tap i å ikke fullføre i begge tilfeller.

Også Strategic Advisory Board (SAB), som blant annet gir Universitetet i Oslo råd for å styrke UiO internasjonalt, anbefaler studieavgift for å øke kvaliteten og styrke UiOs konkurranseevne. Rådet mener at studieavgift ikke trenger å hindre personer med svak sosioøkonomisk bakgrunn i å ta høyere utdanning, om den utformes på en god måte:

While we understand that the Norwegian cultural climate is hostile to tuition fees, we want to remind UiO that tuition fees can give students a greater stake in their education. A good system of tuition fees, offset by grants, will not disadvantage underprivileged students. It will also make international collaborations and exchanges easier for UiO.²¹

I Produktivitetskomisjonens første rapport, NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*, står det:

Den vedvarende lave gjennomføringen i høyere utdanning innebærer sløsing med ressurser. Det ser ut til at mange studenter har for svake forkunnskaper, får for dårlig oppfølging, jobber for mye ved siden av studiene eller ikke er tilstrekkelig motivert for å fullføre et utdanningsløp. I og med at årsakene til gjennomføringsproblemene antakelig er sammensatte, er det etter kommisjonens vurdering behov for å iverksette flere tiltak for å bøte på problemene. Studentene bør få sterkere økonomiske insentiver til å ta en grad.²²

Også ekspertutvalget *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill* peker på gjennomføringsgraden og valg av studier som områder med stort forbedringspotensial.²³

Dagens ordning med omgjøring av lån til stipend og med en grense for hvor langt etter man kan ligge

etter normal studieprogresjon (60 studiepoeng pr år) ble innført samtidig med Kvalitetsreformens iverksettelse i 2003, og den gir studentene incentiver til å bestå eksamen og å gjennomføre studiene raskt. I en Proba-rapport fra 2013, *Analyse av utdanningstøtteordningene*, står det:

Studenter som bor hjemme får ikke konvertert lån til stipend. Vi finner at reformen økte studieprogresjonen for både hjemme- og borteboende studenter, men at virkningen var sterkest for borteboerne. Dette kan tyde på at konverteringsordningen hadde en selvstendig effekt, men også at andre deler av Kvalitetsreformen bidro til å øke studieprogresjonen.²⁴

Det er rimelig å anta at incentivene virker, men som Proba skriver i samme rapport, finnes det ikke gode data for å sammenligne med tiden før Kvalitetsreformen. Rapporten konkluderer likevel med at konverteringsordningen som kom i forbindelse med Kvalitetsreformen, har hatt effekt, og at det er de som mottar mest utdanningsstøtte, som har best progresjon. Den gir også støtte til hypotesen om at for mye arbeid ved siden av studiene kan hemme progresjonen.

Til tross for en liten bedring siden Kvalitetsreformen, er det, som Produktivitetskommisjonen viser, fortsatt forbedringspotensial når det gjelder progresjon.²⁵ OECD anbefaler Norge "å vurdere studieavgift for høyere utdanning, for å stimulere til høyere kvalitet i utdanningen og raskere studiegjennomføring."²⁶ Frafall fra studier og lav gjennomføringsgrad er sløsing med ressurser. Gjennomføring i høyere utdanning blir av OECD målt som "tatt en grad i løpet av 10 år". Her ligger Norge ni prosentpoeng bak gjennomsnittet i OECD.²⁷

Har en student betalt for å ta et fag, vil det i seg selv gi incentiv til å gjennomføre studiet. I tillegg vil en studieavgift kunne bidra til at studenten gjør mer gjennomtenkte valg av fag, da det har en høyere og mer synlig kostnad å velge feil.

Mer gjennomtenkte og veloverveide valg fra studentens side kan igjen være med på å heve motivasjonen og kvaliteten på studentgruppen. Studenter kan også få et større «eierskap» til studiestedet og med rimelighet kreve mer kvalitet igjen for det godet de faktisk betaler for.

En studieavgift kan bidra til at de minst motiverte studentene velger bort studier eller tar et annet fag. Det kan bidra til at de studentene som faktisk melder seg opp, er mer motiverte, noe som kan bidra positivt for kvaliteten på utdanningen.²⁸

Produktivitetskommisjonen peker på at få søkere og lav kvalitet ikke nødvendigvis fører til omorganisering eller nedleggelse av studiesteder.²⁹ Studieavgift kan gi økte krav til kvalitet på grunn av større krav fra studentene. Studiestedet vil dermed isolert sett få en bedre økonomi, som igjen kan utløse bedre kvalitet.

Bedre tilpasning til det fremtidige arbeidsmarkedet

Produktivitetskommisjonen peker på at arbeidsmarkedet raskt fanger opp studenter etter endt utdanning, da utdanningskapasiteten i hovedsak er tilpasset arbeidsmarkedets behov.³⁰ Samtidig peker den på at dagens finansieringsordning for universiteter og høyskoler gir lærestedene incentiver til å opprette billige samfunnsfag fremfor dyrere realfag. Det kan på sikt treffe dårlig i forhold til arbeidsmarkedets behov. Kommisjonen viser at det i 2030 sannsynligvis vil være større ubalanser i arbeidsmarkedet enn i dag, med underskudd på lærere og faglærte innenfor pleie og omsorg.³¹

Vi har de siste 10-15 årene vært gjennom en periode med svært lav ledighet og høy offentlig utgiftsvekst, og dermed er det naturlig at mennesker med høy utdanning er etterspurt på arbeidsmarkedet. Spørsmålet er om vi utdanner mennesker raskt nok og til næringer som gir produktivitetsvekst.

Dagens finansieringssystem bidrar til en treghet i tilpasningen til arbeidsmarkedet. Studieavgift kan gi studentene et incentiv til å orientere seg mer mot arbeidsmarkedets behov og til raskere fullføring av studiene. En studieavgift vil kunne føre til at studentene tenker mer igjennom hva de får igjen for studieavgiften og på hvilke muligheter det er på et fremtidig arbeidsmarked. Dette kan gi incentiver til å velge studier som er mer etterspurt i arbeidsmarkedet. En mulig negativ effekt ved studieavgift er at folk fra lav sosioøkonomisk bakgrunn vegrer seg mot enda høyere gjeldsbyrde. Studier fra TNS gallup som BI viser til tyder på at folk med arbeiderklassebakgrunn ikke vegrer seg for å studere på BI.³²

Et annet argument mot studieavgift er at man snarere bør begrense antall studieplasser og/eller planlegge antall studieplasser på ulike fag bedre ut fra arbeidsmarkedets behov. Særlig for fag med lavere direkte relevans for arbeidsmarkedet kan det ha fordeler for kvaliteten på studiene. Det kan bli sterkere konkurranse om å komme inn på de enkelte fagene, noe som igjen kan heve statusen og kvaliteten på fagene. Begrensning av antall studieplasser utelukker imidlertid ikke studieavgift.

Rettferdighet

Som nevnt i innledningen, er gratisprinsippet fremhevet som en rettferdig ordning som skal sikre lik rett til utdanning. Denne ideen har noen svakheter. For det første er det Lånekassen som er den viktigste økonomiske bidragsyteren til å sikre at alle har mulighet til å ta høyere utdanning. Lånekassen bidrar langt på vei til at studenten har en inntekt hun kan leve av mens hun studerer. Om en andel av denne inntekten må brukes på en studieavgift, hindrer ikke det i seg selv lik rett til utdanning. Også i dag har studenttilværelsen kostnader, for eksempel i form av fravær av arbeidsinntekt og boutgifter, som er enklere å bære for dem som i utgangspunktet har større ressurser. Økonomisk sett er det ikke utgiftssidens sammensetning som er avgjørende for menneskers mulighet til å ta høyere utdanning. Det som er avgjørende, er om alle som har et ønske om å studere, har mulighet til å skaffe seg en inntekt til å finansiere studenttilværelsen.

Det kan åpenbart diskuteres hvorvidt det er rimelig eller rettferdig at høyere utdanning, som kun tas av en relativt liten andel av befolkningen, skal være nærmest fullt ut skattefinansiert. Det er ikke alle som tar høyere utdanning. Det er fortsatt de med best sosioøkonomisk bakgrunn som i størst grad både tar utdanning og benytter seg av den offentlige utdanningsstøtten, selv om Kvalitetsreformen og økningen i utdanningsstøtten har hatt en utjevne effekt.³³ Mange som tar høyere utdanning, tjener godt etter endt utdanning, slik at skattefinansiering i stor grad fungerer som en omfordeling fra de med lav utdanning til de med høy utdanning – og dermed ofte som en omfordeling fra de med lav inntekt til de med høy inntekt (senere i livet). Slik sett er det rimelig at studentene betaler en andel av studiekostnadene selv.

Det offentlige bistår i dag studenter økonomisk med gunstige låne- og stipendordninger, samtidig som selve utdanningen er gratis. Det kan argumenteres for at det er rimeligere med en mer balansert ordning, der studentene betaler en viss andel av utdanningen selv, mot at studenten får sikret sitt

nødvendige behov for inntekt under studietiden gjennom Lånekassen. En slik balansert ordning har vi i dag for studenter på private høyskoler som tar skolepenger.

Produktivitetskommisjonen peker på jobbvedsiden av studienes som årsak til avgjennomsgrad. Det kan tyde på at studiefinansieringen er for svak. Gjenreiseing av «heltidsstudenten» har vært en kampsak for studentorganisasjoner i en årrekke og det tok lang tid før man fikk innført 11 måneders studiestøtte som styrker studentenes økonomi. En mulig studentvennlig løsning er at man gir studentene mulighet til å låne noe mer enn det nivået den årlige studieavgiften legges på. Fordelen med en slik modell er at man tar problemet med for mye arbeid utenom studier på alvor, samtidig som man ikke bare gir studentene mer lån, men krever noe tilbake og ansvarliggjør studenten gjennom en studieavgift.

Bedre offentlige finanser

Statsfinansene vil i årene fremover komme under sterkere press, og velferdsstatens bærekraft er utfordret.³⁴ Antall yrkesaktive i arbeidsfør alder i forhold til antall personer over pensjonsalder vil forskyves under den såkalte eldrebølgen. Det vil stå færre i arbeid bak hver pensjonist. Dette vil legge større beslag på offentlige utgifter, noe som må oppveies av innsparinger på andre områder

Det er, som nevnt, bare ca. tre av 10 personer som tar høyere utdanning. Ved innføring av en studieavgift vil de som tar høyere utdanning, i mye større grad – alt etter hvor høy avgiften er – selv være med på å finansiere sin egen utdanning. Når studenten selv må betale noe, vil det lette trykket på offentlige utgifter (minus tapet det offentlige har på større omfang av rentesubsidierte lån fra Lånekassen). Innføring av studieavgifter vil altså på den ene siden dempe presset på offentlige utgifter, og på den annen side sannsynligvis bidra til økt produktivitet i høyere utdanning. Den økte produktiviteten tilsier at studenten får mer igjen for hvert studieår og raskere kommer ut i lønnsomt, skattepliktig arbeid.

Det kan også tenkes at en bedre ressursbruk for å styrke sosial mobilitet er å bruke frigjorte midler som følge av en studieavgift til bedre rådgivning for elever i den videregående skolen. Svært mange av dem med foreldre med lav utdanning som begynner på høyere utdanning, faller fra. Bare 40 prosent av studentene med lavt utdannede foreldre har fullført en grad etter 10 år.³⁵ Det kan tyde på at mange mangler råd og veiledning og velger «feil» .

Internasjonale erfaringer med studieavgift – ulik rett til utdanning?

Strukturen på studieavgiften ³⁶	OECD og andre G20 land
Høyere studieavgift for utenlandske studenter enn de nasjonale	Australia, Østerrike, Belgia, Canada, Tsjekia, Danmark, Estland, Irland, Nederland, New Zealand, Polen, Russland, Sverige, Tyrkia, Storbritannia, USA
Samme studieavgift	Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Sør-Korea, Mexico, Spania, Sveits
Ingen studieavgift for verken internasjonale eller nasjonale studenter	Finland, Island og Norge

Det vesentlige er ikke bare hvorvidt man har studieavgift eller ikke. Hvilke lånebetingelser og støtteordninger som finnes, er avgjørende. OECD deler landene inn i fire ulike grupper:

1. Land med ingen eller lav studieavgift og et sjenerøst offentlig støttesystem
2. Land med høy studieavgift og velutviklet støttesystem
3. Land med høy studieavgift og lite utviklet støttesystem
4. Land med lav studieavgift og lite utviklet støttesystem.³⁷

Det er store forskjeller mellom europeiske land; om man tar studieavgift og hvordan man i så fall tar inn avgiften. Hvilket nivå avgiften ligger på og hvor mange som må betale, varierer også. I rapporten *National student fee and support systems in European Higher Education 2015/2016* fremgår denne variasjonen. Land som Norge, Tyskland, Hellas, Tyrkia, Kypros, Danmark, Finland, Sverige, Malta og Skottland har lave eller ingen studieavgifter. Noen har studieavgift for utenlandsstudenter. I enkelte land, blant annet Danmark, er det avgift for deltidsstudier.³⁸

England er det landet som har høyest studieavgift. Den ble endret ganske radikalt i 2012. Nå er det institusjonene selv som setter avgiften, men den kan ikke være høyere enn 9 000 pund pr år. Avgiften betales når man har kommet i lønnet arbeid og har en inntekt over et visst nivå. For tiden er inntektsgrensen satt til 21 000 pund pr år.³⁹

Ifølge rapporten er andre land med relativt høye avgifter Irland, Spania, Italia, Latvia, Litauen, Ungarn, Nederland, Portugal og Sveits. I Ungarn slipper likevel et flertall av studentene å betale avgift for studie plassene, da flere plasser er statsfinansiert.⁴⁰ I samme rapport fra året før heter det at studieavgifter ikke ser ut til å ha negativ effekt på oppmeldinger til studier – heller ikke for dem med svak sosioøkonomisk bakgrunn. Men avgiftens innretning og nivå har betydning, særlig for dem med svak sosioøkonomisk bakgrunn. Rapportene peker også på at studieavgift styrker institusjonenes samlede økonomi, og at det har betydning for kvaliteten, men at undervisningen ikke nødvendigvis blir bedre i form av at man styrker formidlingen.⁴¹

En studie fra Canada viser at en økning av studieavgiften med 1000 canadiske dollar (ca 6400 NOK) reduserer inntaket av studenter med mellom 2,5 og 5 prosent.⁴² Nå er ikke reduksjon av opptak til studier nødvendigvis et mål i seg selv, men fordelene med en studieavgift er at det kan gi bedre valg for den enkelte og samfunnet. Andre studier fra delstater i Tyskland viser noe av den samme tendensen, og at de med best karakterer fra videregående i sterkest grad lar seg påvirke av avgiften.⁴³ Dette kan tolkes som negativt, da det er mulig at studieavgiften skremmer gode kandidater med svak sosioøkonomisk bakgrunn fra å ta høyere utdanning, noe en annen canadisk studie viser:

Tuition fee increases coincided with reductions in the university enrolment of low-income youth, but with significantly smaller changes in the university enrolment of other youth.⁴⁴

I Skottland har man sett at fjerning av studieavgifter (2007) har hatt liten effekt på dem med svak sosioøkonomisk bakgrunn. I en artikkel fra *The Economist* 3.oktober 2015 vises det til at andelen studenter med «non-professional backgrounds» i Skottland kun har økt med 0,2 prosentpoeng til 26,8 prosent siden 2011. De samme tallene for England viser en økning fra 30,9 prosent til 33,1 prosent.⁴⁵ Økningen i England viser at ordninger som skal hindre effekter som er negative for sosial mobilitet, er viktige, hvis en innfører studieavgifter. Da England innførte studieavgifter var protestene

høylytte, men spådommene om at folk med svak sosioøkonomisk bakgrunn skulle velge bort høyere utdanning, har ikke slått til. *The Economist* viser i en annen artikkel at gode lånevilkår og sikkerhet for dem som ender med lav inntekt, er av betydning.⁴⁶ Også andre rapporter og studier viser at utformingen på studieavgiften og støtteordninger er av betydning.

Et annet argument mot studieavgift er at lånekassefinansiering av en avgift ikke nødvendigvis vil hjelpe, fordi låneaversjonen er høyere hos unge fra familier med lav inntekt og utdanning.⁴⁷ Men som Proba-rapporten viser, har ikke den bedrede låne- og utdanningsstøtten som følge av Kvalitetsreformen hatt en slik effekt. På den annen side kan det at man betaler for et gode føre til økt bevissthet hos de unge. I tillegg kan man innføre skjermingsordninger som stipender eller ordninger der tilbakebetaling av lån avhenger av lønnsinntekt etter endt utdanning. Erfaringer fra England viser at dette kan ha positiv effekt.

Proba-rapporten viser en positiv sammenheng mellom det å benytte seg av lån og utdanningsstøtte og gjennomføringsgrad. Studieavgift kan, som nevnt over, i tillegg ha andre positive effekter for den gruppen.

Ulike modeller

Et system med studieavgifter kan utformes på mange ulike måter, og ulike utforminger vil gi ulike utslag. Som nevnt i innledningen legger vi til grunn at en studieavgift bør være moderat og at det offentlige fortsatt bør finansiere en stor del av utdanningen.

En studieavgift kan betales direkte til staten. Det kan ha fordeler med tanke på effektivitet og nasjonal kontroll, men styrker ikke institusjonenes autonomi. Det utelukker ikke høy grad av statlig finansiering, men en studieavgift som tas inn av institusjonene selv, kan styrke institusjonenes uavhengighet. En slik modell er mer liberal og kan bidra til maktspredning. Fra politisk hold kan man sette et tak på hvor høy studieavgiften kan være og la det være opp til institusjonene selv å fastsette studieavgiften. Betaler studentene direkte til institusjonene, vil det styrke basiskomponenten i finansieringen, slik den i dag er utformet.

En omfordelende modell kan være at Lånekassen gir en stipendandel til studenter med dårlig råd. Det vil være et bidrag til sosial mobilitet. Et annet alternativ er at tilbakebetaling av gjeld kan reduseres, hvis man ender opp med lav inntekt. De nevnte erfaringene og modellene i England, som er drøftet foran, kan her være til inspirasjon.

Det at noen studier er mer kostnadskrevenne enn andre, tilsier at avgiftene differensieres. Andre studier har høyere etterspørsel fordi studenten kan forvente høy inntekt etter fullført studium. Et system med en flat, lik studieavgift for alle fag er likevel enklest sett fra studentens ståsted og vil gi få vridninger på studentens valg. En slik modell kan være fordelaktig, fordi studenten ikke lar ulike avgiftsnivåer påvirke hvilket fag man velger direkte, men at den mer gir incentiver til å ta et veloverveid valg og å fullføre studiene. En slik modell vil også med sannsynlighet ivareta ønsket om sosial mobilitet i høyere utdanning.

Konklusjon

Erfaringene med studieavgift i flere europeiske land er gode, og med riktig innretning, kombinert med gode låne- og stipendordninger, kan en ivareta alles mulighet til å ta høyere utdanning, samtidig som man styrker institusjonenes autonomi og økonomi. For studentene har studieavgifter klare fordeler i form av bedre incentiver til gjennomføring og styrket kvalitet. For samfunnet gir det blant annet lavere offentlige utgifter, høyere arbeidsdeltakelse og bedre kvalifisert arbeidskraft.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Lars Gauden-Kolbeinstveit, filosof i Civita.

Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på lgk@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15#KAPITTEL_1-4
- 2 Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen 18.11.2013
- 3 *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill*, 7. januar 2015 s. 18 https://www.regjeringen.no/contentassets/0d3aa576467f4eeeb7f7af25a26d607a/finansieringuh_rapport.pdf
- 4 <https://www.sv.no/arbeidsprogram/kapittel-7-hoyere-utdanning-og-forskning/>
- 5 Venstres stortingsvalgprogram 2013-2017 <https://www.venstre.no/politikk/dokumenter/>
- 6 Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2016, Kunnskapsdepartementet, s. 141 og 155 https://www.regjeringen.no/contentassets/e9b528a9f0ce4adea0a4131b2131999b/nn-no/pdfs/prp201520160001_kdddpdfs.pdf
- 7 Prop. 1S (2015-2016), Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2016 fra Kunnskapsdepartementet
- 8 *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill*, 7. januar 2015 s. 11
- 9 Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2016, Kunnskapsdepartementet, s. 280.
- 10 Ibid. s. 281.
- 11 *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill* s. 11.
- 12 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-03-37#KAPITTEL_1
- 13 Programkategori 07.80 i Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2016. s 211. Budsjettforliket i Stortinget ga noen små påplussinger knyttet til blant annet stipender til Phd-studenter i utlandet. Se Innstilling fra finanskomiteen post 90, s. 30.
- 14 Lånekassens hjemmesider <https://www.lanekassen.no/nb-NO/Stipend-og-lan/Hoyere-utdanning/Hvor-mye-kan-du-fa/Lan-til-skolepenger/>
- 15 Støtte til utdanning i land utenfor Norden: <https://www.lanekassen.no/nb-NO/Toppmeny/Forskrifter/tildeling-av-stotte-2014-2015/fjerde-del-stotte-til-utdanning-i-land-utenfor-norden1/#20760>

-
-
- 16 Perspektivmeldingen 2013 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20122013/id714050/>
- 17 Se for eksempel Civita-notat nr 11 2016 <https://www.civita.no/publikasjon/forsiktig-vekst-eller-fullfart-og-brastopp-i-2021-finanspolitiske-veivalg-pa-kort-og-mellomlang-sikt>
- 18 <http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2015/09/democracy-america?zid=316&ah=2f6fb672faf113fdd3b11cd1b1bf8a77>
- 19 "Flere studenter som har gått ved Handelshøyskolen BI har foreldre med arbeiderklassebakgrunn og lavere utdanning enn de som har gått ved for eksempel Universitetet i Oslo, viser blant annet en undersøkelse fra TNS Gallup" <https://www.bi.no/om-bi/Nyheter-fra-BI/Nyheter-2009/Mer-stipend-til-private-studier/>
- 20 Trude Gunnes, Lars J. Kirkebøen, and Marte Rønning, *Financial incentives and study duration in higher education*, SSB 1. november 2012 <http://ssb.no/forskning/discussion-papers/financial-incentives-and-study-duration-in-higher-education?fane=om>
- 21 Bulid a Ladder to the Stars, Report for the University of Oslo's Strategic Advisory Board 2012-14, s 23 <http://www.uio.no/om/organisasjon/utvalg/strategic-advisory-board/>
- 22 Produktivitetskommissjonens første rapport: *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* NOU 2015:1 s. 360.
- 23 *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill* s. 53
- 24 Proba-rapport nr. 2013-07, s. 3. <http://proba.no/app/uploads/sites/17/rapport-2013-07-analyse-av-utdanningsstotteordningene.pdf>
- 25 Produktivitetskommissjonens første rapport: *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* NOU 2015:1 s. 356.
- 26 Produktivitetskommissjonens første rapport: *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* NOU 2015:1 s. 110.
- 27 Produktivitetskommissjonens første rapport: *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* NOU 2015:1 s. 342
- 28 Takk til Aksel Fridstrøm for dette poenget.
- 29 Produktivitetskommissjonens første rapport: *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd* NOU 2015:1 s. 361
- 30 Ibid. s. 360
- 31 Ibid, s. 347
- 32 "Flere studenter som har gått ved Handelshøyskolen BI har foreldre med arbeiderklassebakgrunn og lavere utdanning enn de som har gått ved for eksempel Universitetet i Oslo, viser blant annet en undersøkelse fra TNS Gallup" <https://www.bi.no/om-bi/Nyheter-fra-BI/Nyheter-2009/Mer-stipend-til-private-studier/>
- 33 Proba-rapport nr. 2013-07, s. 3. <http://proba.no/app/uploads/sites/17/rapport-2013-07-analyse-av-utdanningsstotteordningene.pdf>, s. 36.
- 34 Se for eksempel Perspektivmeldingen 2013 <https://www.regjeringen.no/contentassets/0825e498ab40465ea3836b06bebd6b93/no/pdfs/stm201220130012000dddpdfs.pdf> eller Har vi råd til fremtiden? Mathilde Fasting, Civita 2014 <http://www.civita.no/publikasjon/har-vi-rad-til-fremtiden-perspektivmeldingens-utfordringer>
- 35 Sosial reproduksjon av utdanning? Samfunnspeilet 5/2014 <http://ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/sosial-reproduksjon-av-utdanning>
- 36 Tabell hentet fra OECD, Education at a Glance 2014, s 348 <https://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>
- 37 Ibid. s 265-266
-
-

- 38 National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2015/2016 s 5. <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/img/covers/189EN.pdf>
- 39 Ibid s. 7.
- 40 Ibid s.7.
- 41 National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2014/2015 http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/fees_support.pdf
- 42 Christine Neill, *Tuition fees and the demand for university places*, Economics of Education review, [Volume 28, Issue 5](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272775709000211), October 2009, Pages 561–570 <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272775709000211>
- 43 Nadja Dwenger, Johanna Storck, Katharina Wrohlich
Do tuition fees affect the mobility of university applicants? Evidence from a natural experiment <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272775711001713>
- 44 Michael B Coelli, Tuition fees and equality of university enrolment, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-5982.2009.01539.x/abstract;jsessionid=918E0A0CEFDD1D64C1747D20C8517AB8.f03t03?userIsAuthenticated=false&deniedAccessCustomisedMessage>
- 45 *A Costly Promise*, The Economist, 15.10.2015 <http://www.economist.com/news/britain/21670045-scrapping-tuition-fees-has-helped-rich-students-expense-poor-ones-costly-promise>
- 46 *Why tuition fees haven't held back poor students*, The Economist 16.11.2015
<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/11/economist-explains-9>
- 47 Sosial reproduksjon av utdanning? Samfunnspeilet 5/2014 <http://ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/sosial-reproduksjon-av-utdanning>, s. 32.