

En moderat studieavgift kan øke verdien av høyere utdanning i Norge

Av Mats Kirkebirkeland, rådgiver i Civita

Dette notatet følger opp Civita-notat nr. 16/2016, «Egenandeler i høyere utdanning».

I kjølvannet av dette notatet har det gått en debatt om studieavgifter i høyere utdanning. Det er blant annet etterlyst mer empiri for å sannsynliggjøre at en moderat studieavgift kan øke gjennomføringsgraden i høyere utdanning, og at et slikt tiltak ikke vil svekke den sosiale mobiliteten.¹ I tillegg har det oppstått en ny debatt om den såkalte mastersyken og hvilken verdi høyere utdanning har. Det er blitt hevdet at den private avkastningen av utdanning i Norge er såpass lav at gratisprinsippet bør bevares.²

Hensikten med dette notatet er å drøfte verdien av høyere utdanning og vise hva empiriske studier sier om effekten av studieavgifter. For en mer utfyllende gjennomgang av begrunnelser og argumenter for en studieavgift, se nr. Civita-notat 16/2016.

Verdien av høyere utdanning

Det finnes to ideer eller metoder for å sette en verdi på utdanning, nemlig utdanning som en økonomisk verdi og utdanning som egenverdi. Begge disse to verdiene kan deretter fordeles på individuelle gevinster og samfunnsgevinster. Dette notatet fokuserer hovedsakelig på utdanning som en økonomisk verdi. Det betyr ikke at egenverdien ikke er viktig eller signifikant.

Fra et individuelt ståsted utgjør egenverdien av utdanning en dannelsesverdi, samtidig som utdanning – og det å tilegne seg mer kunnskap – kan gi økt lykke og livskvalitet.³ OECD viser for eksempel til at det er sterk korrelasjon mellom en persons utdanningslengde og den rapporterte (opplevde) personlige helsetilstanden.⁴ Sett fra samfunnets side kan en bedre utdannet befolkning gi sterkere demokratiske og liberale institusjoner, mindre kriminalitet, høyere tillit og økt toleranse for annerledeshet og mangfold i samfunnet.

Det store problemet med disse egenverdiene er at man ikke enkelt kan måle og sammenligne verdiene direkte med og mot hverandre. Samtidig oppstår den klassiske misoppfatningen mellom korrelasjon og kausalitet når egenverdien av utdanning skal begrunnes. Samfunn med en høyt utdannet befolkning har for eksempel ofte sterke demokratiske og liberale institusjoner og høy tillit, men kausaliteten er ikke alltid klar.

Dersom høyere utdanning hadde vært en individuell rettighet – på lik linje med grunnopplæringen (som for øvrig også er en plikt) og videregående opplæring –, kunne man ikke hatt et minstekrav til studiekompetanse og et meritokratisk system (karakterkrav) for fordeling av høyere utdanning som et gode. Man har heller ingen *rett* til å studere hvor og hva man vil.

Sorteringssystemene innen høyere utdanning i Norge er innført fordi samfunnet først og fremst ønsker høyest mulig avkastning på de offentlige investeringene som går til utdanning – både i form av egenverdi og økonomisk verdi.

Prinsippet om lik rett til utdanning må derfor forstås som at alle skal ha en reell mulighet til å ta en høyere utdanning, uavhengig av sosioøkonomisk bakgrunn, gitt at man er faglig kvalifisert. Verktøyet for å oppnå denne mulighetslikheten i Norge er Lånekassen.

Dette notatet skal derfor diskutere følgende problemstillinger og spørsmål: Hva er den økonomiske verdien og avkastningen av offentlig finansiert høyere utdanning? Hvordan blir denne økonomiske verdien fordelt i samfunnet? Kan den økonomiske verdien økes ved å introdusere direkte egenandeler i form av en studieavgift? Kan egenandeler gjøre fordelingen av den økonomiske verdien av høyere utdanning mer rettferdig?

Utdanning som sorteringsmekanisme

Den britiske økonomen Alison Wolf skrev i 2002 en bok som senere er blitt mye sitert,⁵ der hun stiller spørsmål ved den etablerte global konsensusen, blant både myndigheter, politikere og velgere, om at investering i utdanning er et universelt verktøy for de fleste samfunnsutfordringer, og at mer utdanning alltid er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Alison Wolf viser blant annet til at den økonomiske verdien av utdanning vel så mye kommer som følge av at utdanningsløpet i praksis er en sorteringsmekanisme. I perioden før og rett etter andre verdenskrig, da fem til 20 prosent tok en høyere utdanning og antallet utdanningsinstitusjoner var færre, kunne arbeidsgivere være ganske sikre på at potensielle arbeidstakere med akademiske grader hadde en «forsvarlig» økonomisk verdi, ved at de hadde høy produktivitet.

I dag, etter de siste tre tiårenes «utdanningseksplasjon», tar 30-50 prosent av den unge befolkningen i de fleste vestlige samfunn en høyere utdanning, og andelen øker fortsatt.

I en moderne og tjenestebasert økonomi er ansettelser den mest kritiske investeringen de fleste bedrifter og institusjoner gjør. En arbeidsgiver vil da, for å unngå feilinvesteringer, se etter signaler som kan hjelpe til med å sortere potensielle arbeidstakere. Når stadig flere har høyere utdanning,

holder ikke dette alene som et slikt signal. Arbeidsgivere vil da lete etter enda flere og andre signaler, som for eksempel karakterer, men også enda flere studiepoeng og akademiske grader - gjerne fra de mest prestisjefylte utdanningsinstitusjonene

Utdanning som signalverdi

Den amerikanske økonomen Michael Spence skrev om dette fenomenet i 1973, i artikkelen «Job Market Signaling».⁶ I artikkelen beskriver Spence hvordan det til enhver tid eksisterer asymmetrisk informasjon mellom arbeidstaker og arbeidsgiver i arbeidsmarkedet. En arbeidsgiver vil aldri sitte med helt korrekt informasjon om den potensielle arbeidstakeren. For å unngå at dette svekker ens sjanser i arbeidsmarkedet, vil arbeidstakeren gi signaler til arbeidsgiveren, som tetter deler av dette informasjonsgapet. Det mest brukte signalet er formell utdanning.

Utdanning handler altså ikke kun om å tilegne seg spesifikke evner som trengs innen visse yrker eller kunnskap innen gitte fagområder. Utdanning handler også om å redusere informasjonsgapet mellom arbeidstaker og fremtidige arbeidsgivere gjennom signaler. Dette betyr at den økonomiske verdien av en utdanning for individet kan deles i to. Den ene delen handler om den tilegnede kunnskapen og ferdigheter som gjør deg mer produktiv og gir deg en bedre lønn, relativt til om du ikke hadde utdanningen. Denne verdien har stor betydning både for individet og samfunnet. Den andre delen er den økonomiske signalverdien som utdanningen skaper vis a vis en arbeidsgiver. Dette signalet har stor verdi for individet, men mindre verdi for samfunnet.

At det likevel har en viss verdi for samfunnet, skyldes at signalene motvirker feilansettelser og "smører" arbeidsmarkedet. Men dersom signalverdien blir av stor betydning, sammenlignet med den økonomiske verdien av at utdanning gir økt produktivitet, kan det være skadelig for samfunnet. Da kan det nemlig gå inflasjon i slike signaler, hvilket betyr at både den enkeltes og samfunnets verdi av signalet blir mindre. Man må da skaffe seg enda flere og sterkere signaler for å opprettholde signalverdien i arbeidsmarkedet. Og dette gjøres gjennom enda lenger utdanning.

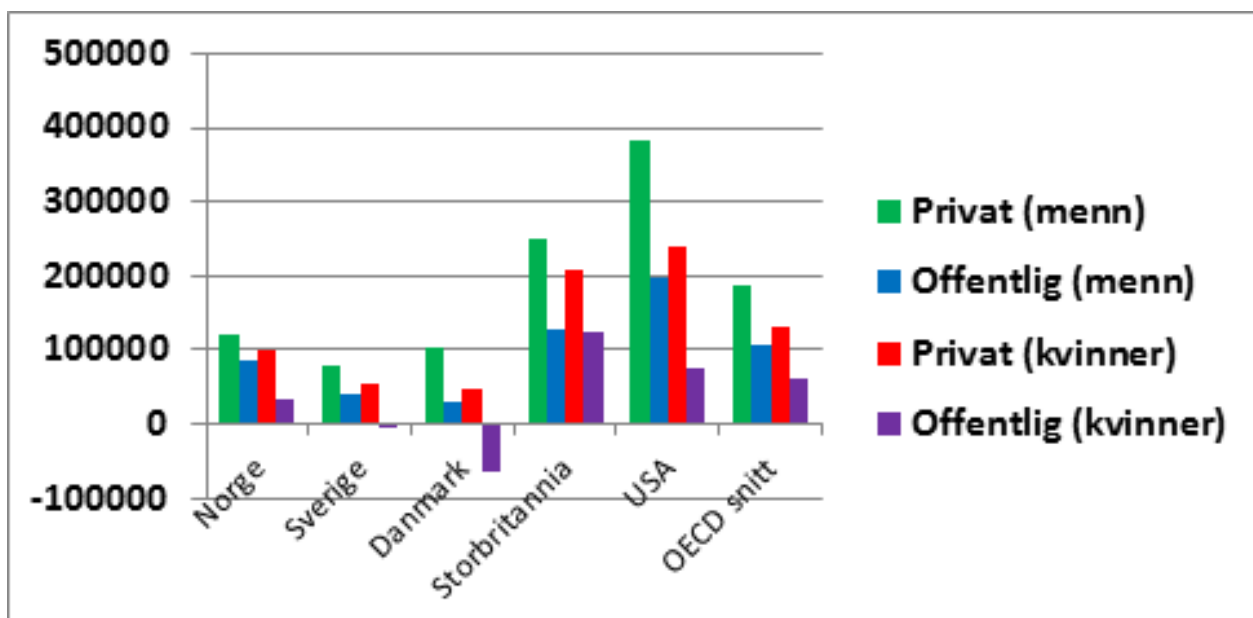
Man kan altså komme inn i en ond sirkel, der samfunnets subsidiering av høyere utdanning bidrar til en gradsinflasjon, slik at samfunnet ikke lenger får tilbake investeringen gjennom mer produktive arbeidstakere og skattebetalere. I Norge, der det tilbys gratis høyere utdanning med omfattende subsidierte støtteordninger til levekostnader under studieperioden i inntil åtte år, kan denne inflasjonen bli forsterket.

Mastersyke i Norge?

Begrepet mastersyke ble introdusert i Norge av professor i organisasjonspsykologi ved Handelshøyskolen BI, Linda Lai.⁷ Lai hevder at verdien av en mastergrad ofte er overdrevet, og at mastergraden kan skade både student og arbeidsgiver. BI-professoren anslår, på bakgrunn av en omfattende spørreundersøkelse blant over 20.000 medarbeidere i offentlig og privat sektor, at 25-40 prosent av arbeidstagerne ikke får brukt det de kan. Svekket motivasjon, svakere innsats, dårligere måloppnåelse, mer fravær, dårligere helse, økte personalkostnader, mindre lojalitet og hjelpsomhet og skade på omdømmet, er noen av effektene av overutdanning.

Det er flere indikasjoner på at det har gått inflasjon i denne typen av signaler i Norge. For eksempel har det vært en inflasjon i gode karakterer ved både Handelshøyskolen BI⁸ og NHH.⁹ I en spørreundersøkelse gjort av NHO, svarer over halvparten av NHOs medlemsbedrifter at den siste ansatte med mastergrad kunne vært erstattet av en med bachelorgrad.¹⁰

OECD-studier viser at privat og samfunnsøkonomiskavkastning på investeringer i høyere utdanning i Norge er helt i bunnen blant OECD-landene. Sverige, Danmark og Finland, som også tilbyr gratis høyere utdanning uten noen form for egenandeler for nasjonale studenter (og studenter fra EU/EØS), er også blant de landene som har den laveste avkastningen på offentlige investeringer i høyere utdanning. Utdanningsverdien for kvinner, både for samfunnet og individet, ligger systematisk lavere enn verdien for menn, noe som har sammenheng med at kvinner i større grad arbeider i offentlig sektor, der lønnen er lavere. OECD-statistikken har for Norges del har vært lavere før, men har forbedret seg noe de senere årene, men fortsatt ligger både den privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske avkastningen av høyere utdanning lavere enn OECD-snittet.

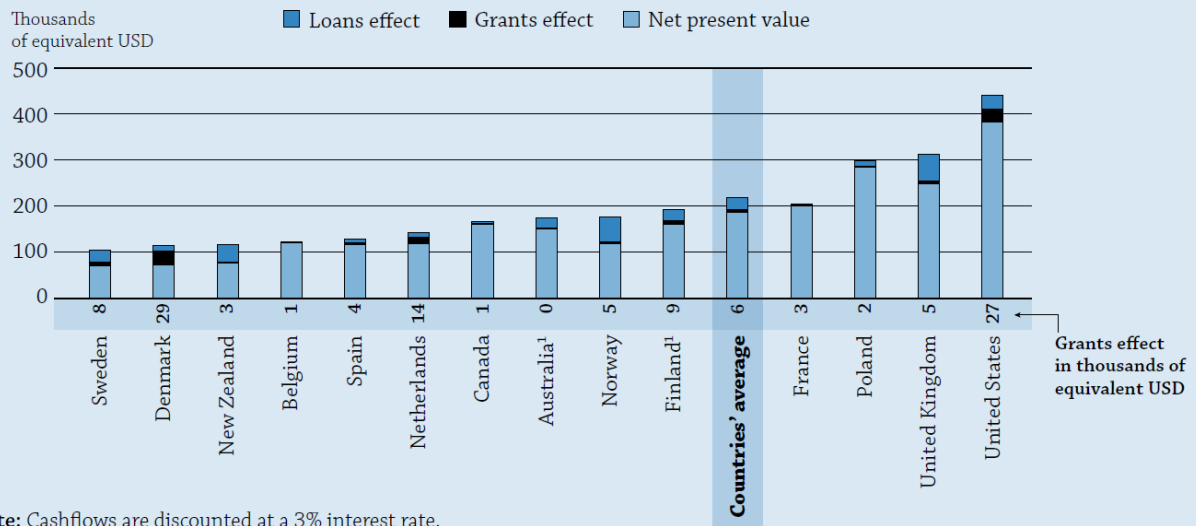


Grafene er fra OECD-rapporten Education at a Glance 2014 (de to nyeste rapportene har ikke statistikk for de aktuelle landene). Grafen viser nåverdien av høyere utdanning, relativt til ikke-akademisk utdanning, fra 2010, for individet (privat) og samfunnet (offentlig), fordelt på menn og kvinner. Tallene er kjøpekraftjustert og oppgitt i USD, og kontantstrømmen er neddiskontert med en internrente på tre prosent.¹¹

Samtidig tyder statistikk fra OECD på at lån og stipend fra Lånekassen utgjør en høy andel av den private økonomiske verdien av høyere utdanning i Norge, og i større grad enn i andre OECD-land. Dette betyr at det er de offentlige overføringene via Lånekassen som har en betydelig økonomisk verdi for individet (studenten), og ikke kun at man blir mer produktiv av høyere utdanning i seg selv (net present value). Også i Sverige og Danmark, som har gratis høyere utdanning, utgjør stipend og lån en betydelig andel av den private økonomiske verdien av utdanning (se figur neste side).¹²

Chart A7.a. The contribution of grants and loans on the private net present value for a man attaining tertiary education (2010)

As compared with a man attaining upper secondary or post-secondary non-tertiary education, in thousands of equivalent USD, converted using PPPs for GDP



Note: Cashflows are discounted at a 3% interest rate.

1. Year of reference 2009.

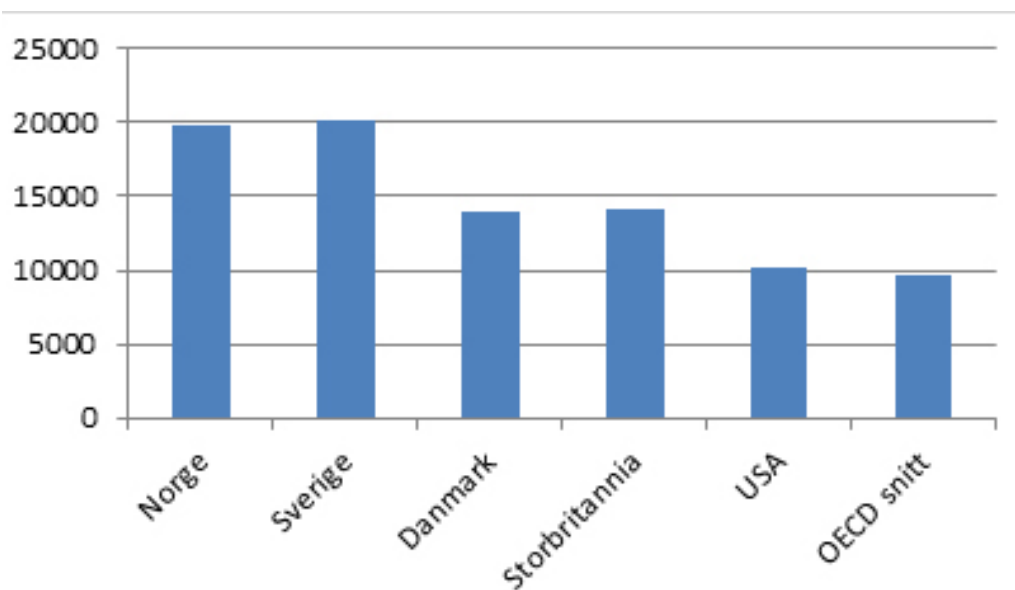
Countries are ranked in ascending order of the private net present value.

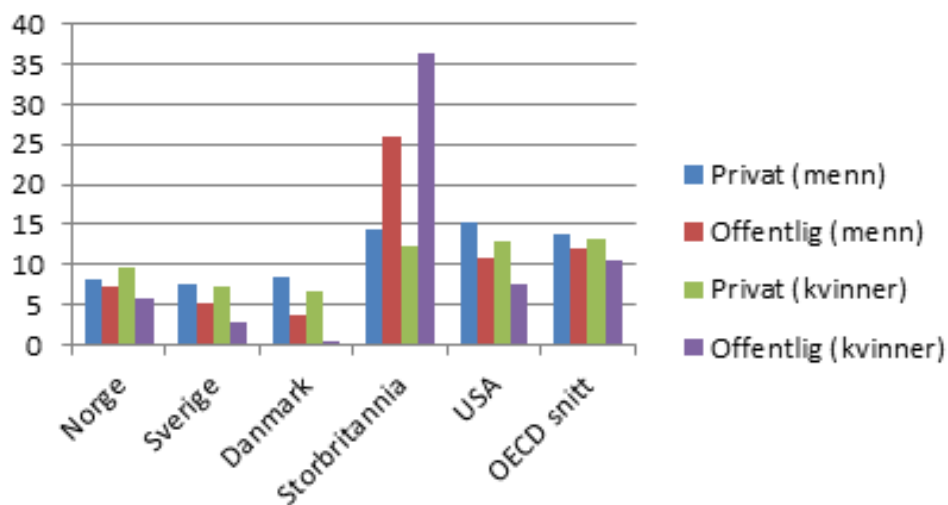
Source: OECD, Table A7.5a, available on line. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/edu/eag.htm).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933116528>

...

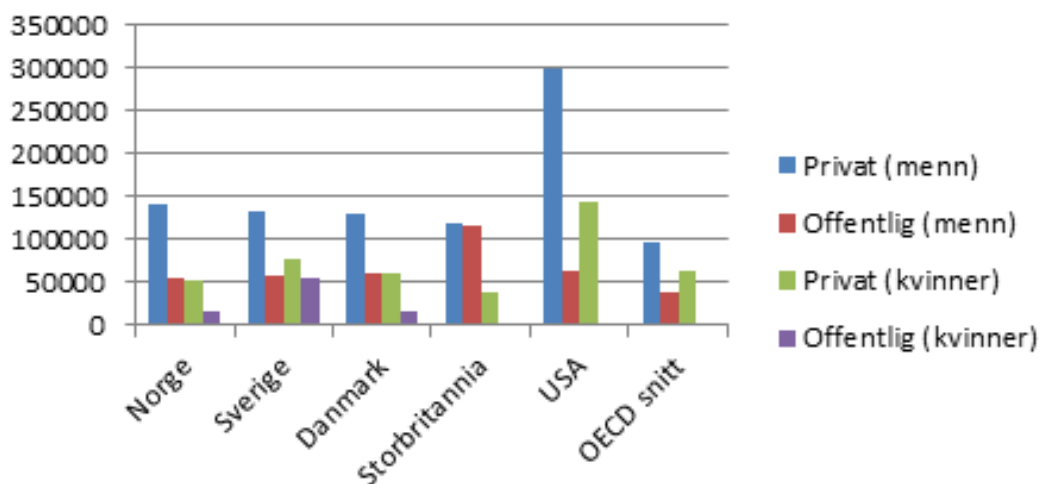
Den første grafen under viser det offentlige (samfunnets) kostnad per student innen høyere utdanning. Til tross for at Norge og Sverige investerer over dobbelt så mye per student – i kjøpekraftjustert USD¹³ – er det offentlige avkastning betydelig lavere enn OECD-snittet, og ikke minst sammenlignet med USA og Storbritannia, som lenge har hatt studieavgifter.¹⁴ Den andre grafen viser den internrenteavkastningen (IRR) fra nåverdiene vist i diagrammet over, og forsterker påstanden om det norske samfunnets lave avkastning fra høyere utdanning.



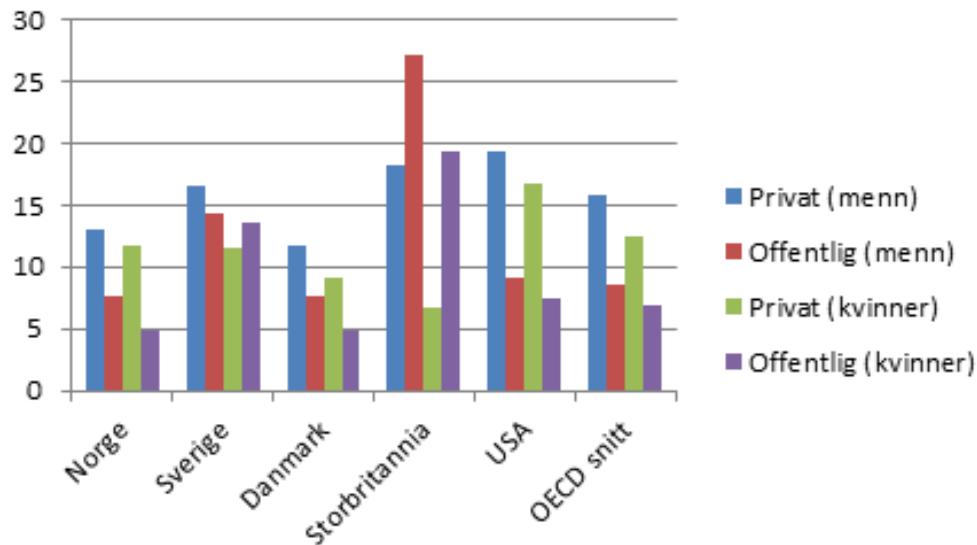


Det er viktig å understreke at denne OECD-statistikken viser den økonomiske verdien for høyere akademisk utdanning, sammenlignet med verdien av ikke-akademisk utdanning. At Norge, Sverige og Danmark ligger såpass lavt, har med stor sannsynlighet sterk sammenheng med at lønnsnivået i Skandinavia er mer sammenpresset enn det er i andre OECD-land. Samtidig er nok også effekten av en forsterket inflasjon i utdanning som signalverdi i arbeidsmarkedet, som følge av gratisprinsippet, betydelig, selv om denne ikke kan måles direkte.

Grafene under viser henholdsvis nåverdien og internrenteavkastningen av personer med videregående utdanning eller ikke-akademisk høyere utdanning (fagskoler og lignede) som høyeste utdanning, sammenlignet med grunnsopplæring. Statistikken viser at nåverdien av en ikke-akademisk utdanning i de skandinaviske landene er høyere enn snittet i OECD-landene, i motsetning til verdien av høyere utdanning, som ligger lavere enn OECD-snittet. For eksempel er Norge og Sverige de eneste OECD-landene der ikke-akademisk utdanning har en høyere nåverdi for menn, enn nåverdien av en høyere utdanning.¹⁵ Samtidig er verdien av en ikke-akademisk utdanning fortsatt høyere i USA og Storbritannia enn i de skandinaviske landene – noe som reduserer forklaringskraften av en sammenpresset lønnsstruktur.



(Nåverdien av en ikke-akademisk utdanning)



(Den interne avkastningsrenten (IRR) ved ikke-akademisk utdanning)

OECD-statistikken som er trukket frem i dette notatet, betyr ikke nødvendigvis at investering i høyere utdanning er en dårlig investering, verken for samfunnet eller for individet. Den årlige avkastningsrenten ved å investere i en høyere utdanning, på individnivå, ligger på mellom åtte og 10 prosent, mens det offentlige har en positiv avkastning på mellom seks og syv prosent. Studier ved NHH bekrefter OECD-statistikken, og finner at høyere utdanning i Norge har en privatøkonomisk avkastning på opp mot 10 prosent.¹⁶ Disse avkastningstallene er høye, både for individet og samfunnet, noe som betyr at investering i høyere utdanning uansett er en god investering relativt til andre samfunnsinvesteringer.

Likevel bør man undersøke om det finnes tiltak som kan øke både den privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske avkastningen ytterligere, eller gi en mer rettferdig fordeling mellom individet og samfunnet. Fortsatt er avkastningen fra investering i høyere utdanning i Norge lavere enn OECD-snippet.

Inntakseffekter av studieavgift

Hvilken effekt studieavgifter har på opptaket til høyere utdanning er viktig å undersøke. Det viktigste motargumentet mot en innføring av studieavgift er at det kan gi sosioøkonomiske skjevheter i hvem som studerer. Dette er uheldig, dersom det hindrer kvalifiserte og faglig sterke personer i å studere.

Elementær økonomisk teori tilsier at dersom man priser et gode, vil etterspørselen etter det samme godet falle, mens etterspørselen etter andre goder – gjerne substitutter – vil øke. Ved å innføre studieavgift vil flere, i teorien, vurdere å ikke studere eller utsette studiene til senere, og heller velge det naturlige substituttet – å arbeide.

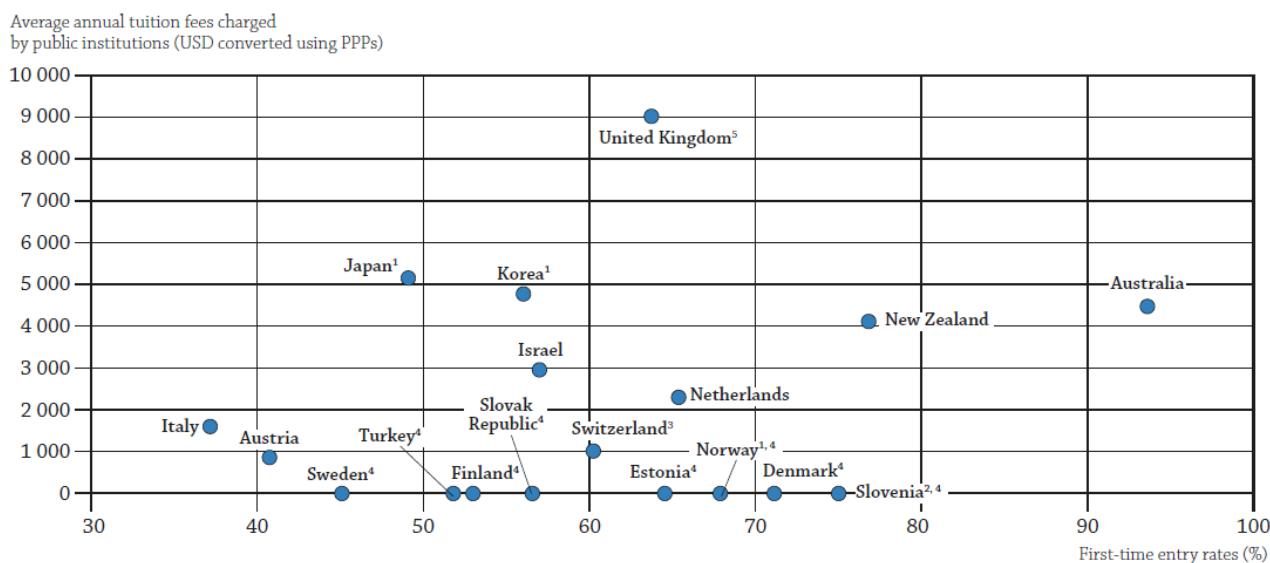
Dette kan på den ene siden være positivt, dersom man valgte å ikke studere fordi man i utgangspunktet ikke var motivert eller kvalifisert. På den annen side kan det være negativt, dersom man opplevde at kostnaden ved å studere ble for høy, til tross for motivasjon og kvalifikasjon. Hvorvidt et lavere opptak er positivt eller negativt, bestemmes altså av hvordan effekten fordeles med hensyn til befolkningens sosioøkonomiske bakgrunn, sett opp mot eventuelle positive effekter som en studieavgift gir institusjonene og samfunnet.

På et aggregert nivå viser statistikk fra OECD at det er liten sammenheng mellom studieavgift og andelen som tar en høyere utdanning. Dette kan bety at effekten av studieavgift er mindre enn den økonomiske teorien antar, som igjen kan ha en sammenheng med at høyere utdanning gir en positiv privat nåverdi i de fleste OECD-land – selv om denne verdien varierer, som vist tidligere i notatet. Det er altså svært lønnsomt å studere, selv om det innføres om man har studieavgift.

Figure B5.2. Tuition fees charged by public institutions and first-time entry rates at bachelor's or equivalent level (2013/14)

Vertical axis: average annual tuition fees charged to full-time national students, converted in USD using PPPs for GDP, academic year 2013/14;

horizontal axis: sum of age-specific entry rates to bachelor's or equivalent programmes



Note: Data on first-time entry rates include international students. For some countries with a large proportion of international students, such as Australia, Austria and New Zealand, this implies that the entry rates shown in this figure are substantially larger than first-time entry rates for domestic students (see Indicator C3). Tuition fees should be interpreted with caution as they result from the weighted average of the main tertiary programmes and do not cover all educational institutions. However, the figures reported can be considered as good proxies and show the difference among countries in tuition fees charged by main educational institutions and for the majority of students.

1. Reference year 2014/15 for tuition fees (2014 in Korea).

2. Reference year 2011/12 for tuition fees.

3. Financial reference year 2013 and academic reference year 2012/13.

4. No tuition fees are charged by public institutions.

5. Data on tuition fees refer to government-dependent instead of public institutions, for England only.

Source: OECD, Tables B5.1 and C3.1. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933397997>

Empiriske studier viser derimot at endring og innføring av studieavgift har flere ulike effekter på inntaket til høyere utdanning.

En studie fra Canada viser at en økning av studieavgiften med 1000 canadiske dollar (ca. 6400 norske kroner) reduserer inntaket av studenter med mellom 2,5 og 5 prosentpoeng.¹⁷ En amerikansk modellstudie viser at en økning av studieavgiften på 100 USD (800 norske kroner) ved offentlige høyere utdanningsinstitusjoner i perioden 1991 til 2004, reduserer inntaket med 0,25 prosent.¹⁸

En studie fra Storbritannia, som har undersøkt effekten av studieavgift for perioden 1992-2007, viser samme tendens. Studien fra Storbritannia viser at en studieavgift har en signifikant negativ effekt på opptak til høyere utdanning, der en økning på £1000 (ca. 11.000 norske kroner) i studieavgift reduserer opptaket til høyere utdanning med 3,9 prosentpoeng I et motsatt tilfelle, der en ser på en økning på £1000 i direkte støtte til studenter uten krav om tilbakebetaling, som ofte ble gitt til studenter med svakere sosioøkonomisk bakgrunn, ser man en signifikant positiv effekt på 2,6 prosentpoeng økning i opptaket til høyere utdanning.¹⁹

En annen studie undersøker effekten av ulike studieavgifter i Storbritannia og Irland, der nivåene på studieavgift varierer mye og dermed gir et naturlig eksperiment. Studien undersøker perioden 2000-2010 og finner ingen effekt på det generelle opptaket, som har fortsatt å øke i takt med at studieavgiftene også har økt. Videre er det ingen signifikant effekt på studentmobiliteten, dvs. at studenter velger å studere i et annet land, dersom studieavgiften er lavere i dette landet. Men man finner en liten negativ effekt på mobilitet, dersom studieavgiften er høyere enn i landet der studenten allerede bor.²⁰

I Tyskland har man tidligere innført studieavgifter på 500 euro (5000 kroner) i noen delstater, slik at man kan studere innføringen av studieavgift som et naturlig eksperiment.

Her finner én studie en liten, signifikant negativ effekt på opptak til medisinstudier i etterkant av innføring av studieavgift. Andelen elever i videregående som søker seg til medisinstudiet falt med to prosentpoeng fra et utgangspunkt på 69 prosent. Det er særlig elever med gode karakterer som reagerer på studieavgiften.²¹ To andre studier fra Tyskland bekrefter at en studieavgift har en generell negativ effekt på opptaket til høyere utdanning.²² Den ene studien viser også at videregående elever dropper høyere utdanning til fordel for et ikke-akademisk fagutdanningsløp med lønnsinntekt, som en effekt av innføring av studieavgift.²³ Dette kan være positivt, dersom eleven i utgangspunktet ikke var motivert nok til å studere til en høyere utdanning, ettersom en studieavgift på 500 euro i året er en relativt liten sum.

To senere empiriske studier fra Tyskland, som undersøkte effekten av introduksjon av studieavgift ved offentlige universiteter, viser ingen signifikant effekt på det aggregerte opptaket til tyske offentlige universiteter i etterkant av introduksjon av studieavgift.²⁴ Forfatterne av denne studien begrunner funnet, som er det motsatte av hva man har kommet til i tidligere studier av innføring av studieavgift i Tyskland, med at man har isolert effektene av at studieavgiftene ble introdusert og fjernet i hver av de ulike delstatene på forskjellige tidspunkt, på en bedre måte. Slik kan hver enkelt delstat bli undersøkt uavhengig av de andre. Konklusjonen fra denne studien er altså at man ikke finner noen signifikante effekter på opptaket ved introduksjon av studieavgift.²⁵

Oppsummert tilsier studiene at en innføring av studieavgift vil bidra til at færre velger å studere. Studiene som undersøker naturlige eksperimenter, fra Tyskland, Storbritannia og Irland, viser derimot at en økning av studieavgiften ikke har særlig effekt på opptaket, noe som kan tilsa at man anser substitutter – for eksempel å jobbe – som mindre attraktivt enn å studere. I alle OECD-land gir høyere utdanning fortsatt en svært høy privat avkastning, noe som også kan forklare at man ikke finner noen sammenheng mellom nivået på en studieavgift og det aggregerte opptaket.

Sosioøkonomisk effekt av studieavgift – er studieavgift mer rettferdig?

Mange argumenterer med at gratis høyere utdanning først og fremst er et gode for de med svak sosioøkonomisk bakgrunn. Men de som nyter best av gratisprinsippet, er snarere de med sterk sosioøkonomisk bakgrunn. Det finnes tallrike eksempler på at samfunn som subsidierer enkelte goder universelt, av hensyn til de fattige og de med svakere sosioøkonomisk bakgrunn, først og fremst treffer de mest privilegerte i samfunnet. Det klassiske eksempelet er subsidiering av bensin, energi og ulike matvarer, men det samme gjelder for utdanning.

I 2008 innførte Ecuador gratis høyere utdanning ved alle offentlige universiteter, basert på at svært få personer fra fattige familier, særlig blant den ikke-europeiske etniske befolkningen, studerte til en høyere utdanning.²⁶ Mens fire prosent av elevene med et urfolkspråk som morsmål på college (videregående) studerte videre på et offentlig universitet i 2007, økte andelen kun til fem prosent i 2009 - ett år etter at reformen ble innført. Blant elever på college som hadde spansk som morsmål, økte andelen fra 13 til 17 prosent i samme periode. Altså økte de etniske forskjellene i etterkant av at man innførte gratis høyere utdanning.

Videre viser statistikken fra Ecuador at mens fire prosent av barn fra de fattigste husholdningene (husholdninger som får direkte statlige overføringer pga. fattigdom) studerte i 2007, var andelen økt til syv prosent i 2009. Men dersom man igjen sammenligner dette med barn fra husholdninger som ikke mottok offentlig fattigdomshjelp, så økte andelen i denne gruppen fra 16 til 24 prosent. Igjen ble altså forskjellene større.

Man kan selvfølgelig argumentere for at Ecuador investerte for lite offentlige midler i høyere utdanning, og at reformen derfor likevel var «klok» politikk. Men gitt at man har en viss mengde ressurser tilgjengelig, kan det også tenkes at man ville fått enda flere til å studere - og faktisk sett en reduksjon av de etniske og sosioøkonomiske forskjellene - ved heller å opprette målrettede statlige låne- og stipendordninger for potensielle studenter fra husholdninger med lavest sosioøkonomisk status. Eller at man kunne oppnådd mer ved å investere mer i grunnopplæringen. Uansett kan man ikke underslå at de som tjente mest på denne reformen, var studenter fra husholdninger i over- og middelklassen.

Trolig er Ecuador et litt for fjernt eksempel for Norge. Det kan være bedre å vise til hva som skjedde i Skottland, da myndighetene der gjeninnførte gratis høyere utdanning ved offentlige universiteter i 2007.

Andelen studenter som har såkalt «non-professional backgrounds», det vil si studenter med ufaglært

familiebakgrunn, i Skottland har kun økt med 0,2 prosentpoeng, til 26,8 prosent, fra 2007 til 2011. De samme tallene for England, hvor det ikke ble innført gratis utdanning, viser en økning fra 30,9 prosent til 33,1 prosent.²⁷

Forskning gjort ved Universitetet i Edinburgh viser også at det skotske høyere utdanningsystemet har minst mobilitet i Storbritannia. Mens skotske 18-åringer fra de mest privilegerte bakgrunnene har fire ganger så høy sannsynlighet for å studere til en høyere utdanning, som de med minst privilegert familiebakgrunn, er tilsvarende tall for England 2,4 ganger, mens Wales og Nord-Irland ligger på rundt tre.²⁸

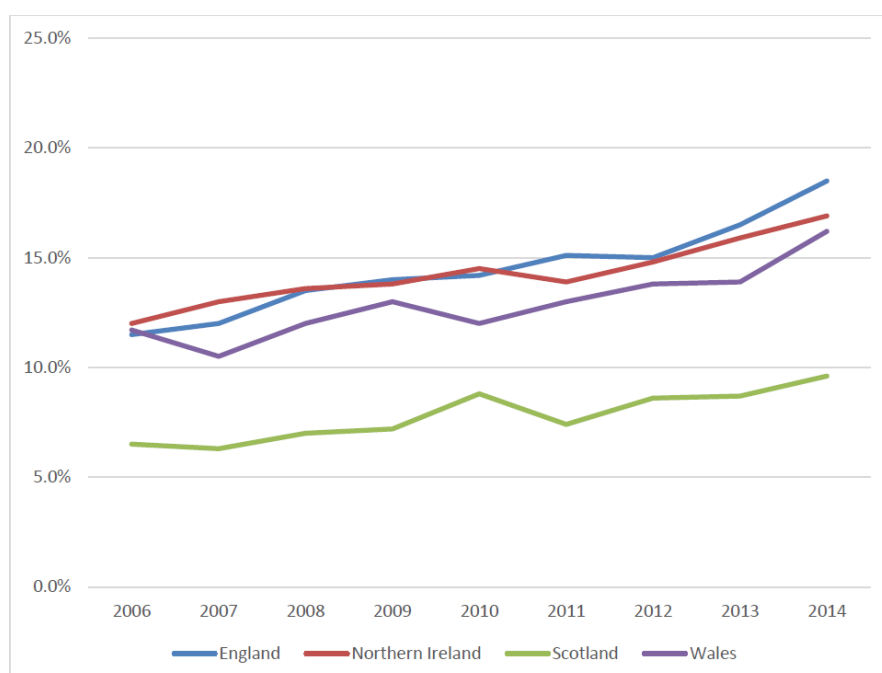
Rapporten peker blant annet på at etter innføringen av gratisprinsippet ved skotske universiteter, har antall studieplasser mer eller mindre stått i ro. I motsetning til i England, der en studieavgift har bidratt til å finansiere flere studieplasser og en ekspansjon av høyere utdanning, på en slik måte at tilbudet har holdt tritt med etterspørselen. Rapportens konklusjon angående effekter av gratisprinsippet er klar:

It is not evident from the data that divergence in fee policy has given Scotland any specific advantage compared to other parts of the UK, in relation to increasing overall levels of participation or participation by more disadvantaged groups.

Det samme momentet gjelder også ved en sammenligning av Storbritannia og Tyskland, som fjernet studieavgiften i 2014, hvor kun 27 prosent av unge tyskere tar en høyere utdanning i motsetning til 48 prosent av unge i Storbritannia.²⁹

Figuren under, som viser utviklingen i studiedeltakelse fra områdene hvor det er lavest sannsynlighet for å starte på høyere utdanning, bekrefter at fjerning av studieavgiften i Skottland har hatt liten effekt sammenlignet med de andre landene i Storbritannia.³⁰

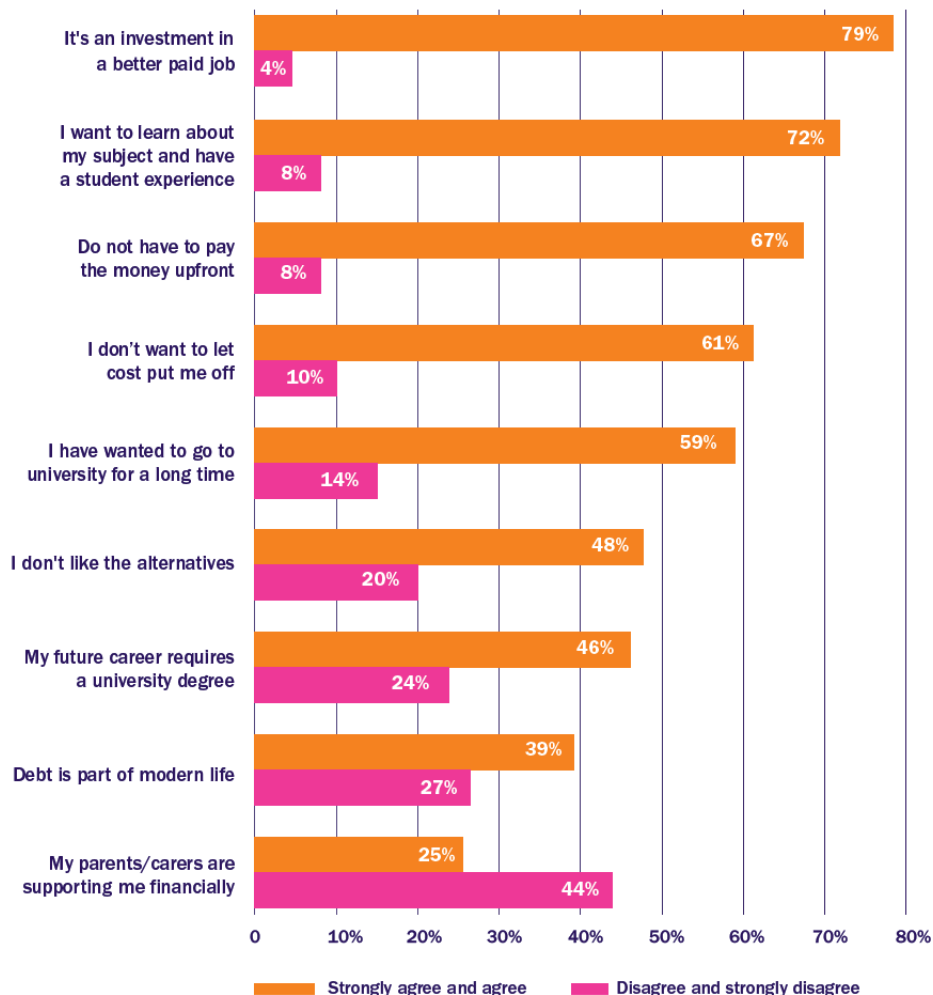
Diagram 2: 18 year old entry rates for disadvantaged areas (POLAR2 Q1) by country of domicile



Organisasjonen National Education Opportunities Network ble opprettet som følge av økningen av det maksimale studieavgiftsnivået til 9000 pund årlig i Storbritannia i 2012. Organisasjonen har gjennomført to spørreundersøkelser av kommende studenter, i henholdsvis 2014/2015 og 2016.

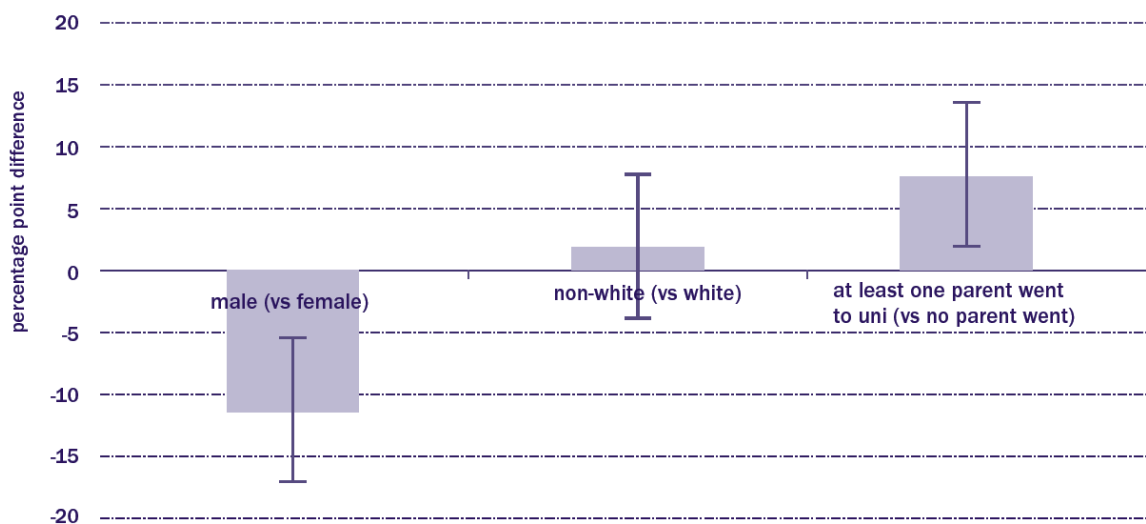
Den første undersøkelsen viser at kommende studenter med svakere sosioøkonomisk bakgrunn rapporterer en 20 prosent høyere sannsynlighet for å studere i nærheten av der de bor og bo hjemme under studiene, enn studenter med bedre sosioøkonomisk bakgrunn. Undersøkelsen viser også at dersom studieavgiftsnivået ble senket til 6000 pund, ville 45 prosent av respondentene valgt et annet studium, og 60 prosent ville jobbet mindre under studiene.³¹ Den nyeste spørreundersøkelsen, gjennomført i 2016, viser at elever som kvalifiserer til høyere utdanning, rapporterer om en viss låneaversjon. Men samtidig rapporterer de fleste kvalifiserte elever om et ønske om å studere til tross for den høye studieavgiften. Se figuren under for grunnene til hvorfor.³²

Diagram 4: Even though it can cost up to £9000 a year to go to university I still want to go because...



Samtidig viser undersøkelsen at kvalifiserte elever med minoritetsbakgrunn ikke lar seg skremme av økt gjeld, sammenlignet med elever med ikke-minoritetsbakgrunn. Man ser derimot at gutter er mer negative til gjeld enn jenter.³³

Diagram 6: Applicants who say they are applying to higher education despite the cost because the alternatives are not attractive enough to them



Et annet eksempel er Canada, der studieavgiften nesten ble fordoblet ved canadiske universiteter løpet av 1990-tallet. I samme periode økte andelen studenter med svak sosioøkonomisk bakgrunn, og gapet mellom sosioøkonomisk svake og privilegerte studenter ble mindre. Studentenes studielån ble derimot større.³⁴

En annen studie fra Canada undersøkte effekten av en dobling av studieavgiften ved medisinstudier i Ontario, mens studieavgiften ved medisinstudier i andre canadiske delstater var relativt stabil i samme periode. Studien, som ble utført gjennom en spørreundersøkelse av førsteårsstudenter og fjerdeårsstudenter, finner at andelen studenter som kom fra familier med en samlet inntekt på under 40.000 canadiske dollar, sank fra 22,5 prosent til 15 prosent i etterkant av økningen i studieavgiften. Sammenlignet med kontrollgruppen er imidlertid resultatene ikke signifikante. Førsteårsstudentene rapporterte også om en forventning om en høyere gjeld, som hadde en «veldig» eller «ekstrem» stresspåvirkning og betydelig innflytelse på valg av spesialisering og hvor man ønsket å praktisere legeyrket i etterkant av utdanningen. Disse forskjellene ble ikke observert i kontrollgruppen.³⁵

En studie som undersøkte studentenes konsum før og etter introduksjon av studieavgift på 500 € i Tyskland viser, for det første, ingen effekt på konsum totalt sett, og heller ingen effekt på studentenes sosioøkonomiske bakgrunn, men man fant derimot en liten negativ konsumeffekt for kvinnelige studenter. Videre undersøkte forskerne om den manglende effekten hang sammen med økt privat lån, støtte fra foreldre eller økt arbeidsinntekt. Forskerne fant ingen effekt i form av økt lån, men at en studieavgift økte sannsynligheten for økt støtte fra foreldre/familie. Man fant heller ikke at flere studenter arbeidet deltid, men at de studentene som allerede hadde lønnsinntekt ved siden av studiene, fikk økt arbeidsinntekt.³⁶ Forskerne konkluderte slik:

By and large, the empirical findings therefore indicate that tuition fees in Germany did not worsen students' financial situation. Hence, the arguments involving financial considerations put forward in the political debate for abolishing tuition fees do not seem appropriate.

Det finnes studier som viser at det eksisterer en viss låneaversjon i svake økonomiske grupper i Storbritannia,³⁷ og at studenter fra disse gruppene også finansierer studieavgiften med økt deltidsarbeid.³⁸ Studiene som ble referert til over er fra 2005, og Storbritannia har i etterkant innført sterkere sikringsmekanismer mot bortfall av inntekt for ferdigutdannede studenter.

En stor studie fra 2009, der 11.000 17-åringer i Storbritannia ble intervjuet, viser at elevene hadde en viss bekymring for kostnaden ved høyere utdanning, men at dette ikke er en avgjørende faktor i valget om ville å studere eller ikke. Behov for høyere utdanning, manglende interesse for å ta mer utdanning og et ønske om å arbeide var mer relevante faktorer. Samtidig viste studien at 17-åringene som var mest bekymret for kostnadene, også var de 17-åringene som hadde minst kunnskap om låne- og stipendordninger og lignende muligheter.³⁹ Dette understreker betydningen av informasjon om offentlige låneinstitusjoner, som Lånekassen, for å motvirke låneaversjon.

En samlet entydig konklusjon om sosioøkonomiske effekter ved studieavgift er ikke mulig, ettersom resultatene fra studiene og de naturlige eksperimentene delvis spriker. Noen enkeltstudier finner visse negative effekter, mens andre ikke finner slike. Samtidig finner man ikke særlig negative sosioøkonomiske effekter på aggregerte nivåer, som for eksempel fra Storbritannia.

Målet med en høyere utdanningspolitikk

Det er mange ulike innfallsvinkler til å tolke og vurdere sosioøkonomiske effekter av utdanning, ut ifra hvilke mål samfunnet har for høyere utdanning i utgangspunktet.

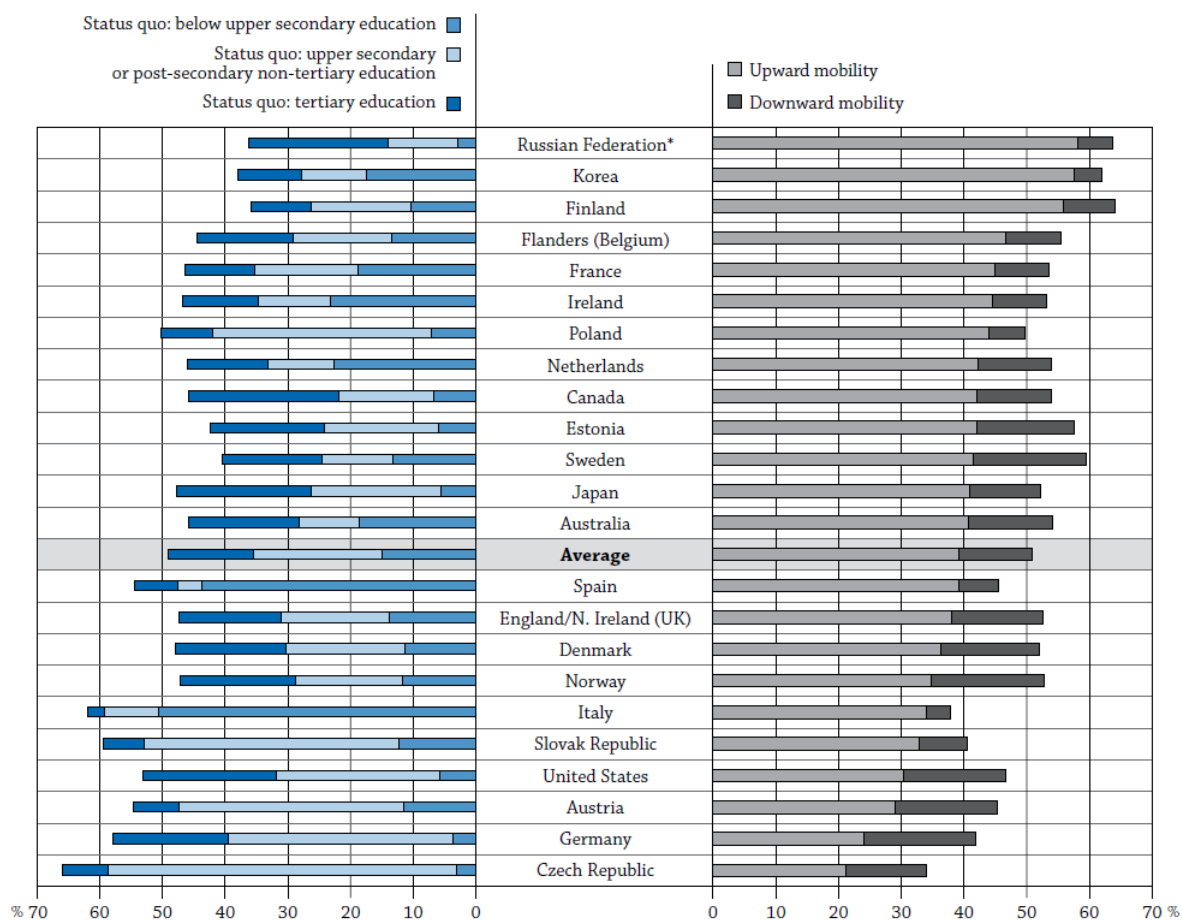
Hvis målet er mest mulig rettferdighet, kan man hevde at gratis høyere utdanning er svært urettferdig, all den tid høyere utdanning fortsatt i stor grad går i arv i de vestlige samfunn⁴⁰, og dermed innebærer en betydelig subsidiering av grupper med høy sosioøkonomisk bakgrunn. Et progressivt skattenivå kompensere for dette til en viss grad – gitt at utdanningsnivå korrelerer med en høyere lønnsinntekt – men et progressivt skattenivå fanger ikke opp eventuelle andre positive effekter av høy utdanning, for eksempel bedre helse og høyere levealder, som ikke nødvendigvis kan leses ut av lønnsstatistikken.

En annen mulighet er vektlegging av høyere utdanning som et verktøy for å oppnå høy sosial mobilitet i samfunnet. Dette innebærer at man skal være svært forsiktig med å innføre tiltak som svekker mobilitetseffekten – som kan bli en bi-effekt av en studieavgift. På aggregerte nivåer finner man derimot ikke en entydig sammenheng mellom sosial mobilitet og studieavgiftsnivå (se figur på neste side), og dersom man vektlegger utdanning som et verktøy for sosial mobilitet sterkt, finnes det mange flere «lavhengende frukter» å ta av.⁴¹

En norsk studie som undersøkte effekter av økte inntekter i noen regioner (fylker) som følge av oljeboomen på 1970-tallet, fant ingen kausal effekt mellom det økte inntektsnivået blant foreldrene og en høyere tilbøyelighet til å ta høyere utdanning.⁴² Dette tyder på at foreldrenes utdanningsnivå er mer avgjørende for om man velger høyere utdanning enn foreldrenes inntekts-nivå.

Chart A4.3. Absolute educational mobility (2012)


Percentage of 25-64 year-old non-students whose educational attainment is higher than (upward mobility), lower than (downward mobility) or the same as (status quo) that of their parents



* See note on data for the Russian Federation in the *Methodology* section.

Countries are ranked in descending order of the proportion of adults with upward mobility with respect to the education attainment of their parents.

Source: OECD, Table A4.4. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/edu/eag.htm).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933115673>

(Education at Glance 2014, side 90).

En vektlegging av høyere utdanning som et offentlig gode er også viktig. Forskning på ny kunnskap og formidling av eksisterende kunnskap, er en viktig grunn til å skattefinansiere høyere utdanningsinstitusjoner. Men denne delen av institusjonenes virksomhet krever kun at et tilstrekkelig antall kvalifiserte personer velger en akademisk karriere.

Videre er høyere utdanning, som referert til innledningsvis i notatet, en investering på lik linje med andre skattefinansierte samfunnsinvesteringer, der arbeidsmarkedets kompetansebehov skal dekkes, og hvor avkastning i både kroner og nytte må vektlegges, all den tid det eksisterer alternative investeringer. Men en vektlegging av avkastning og nytte risikerer å komme i konflikt med en vektlegging av sosial mobilitet. I tillegg vil en slik vektlegging også komme i konflikt med ideen om høyere utdanning som en rettighet, der individets frihet til å velge studier, ikke alltid samsvarer med samfunnets behov for kompetanse.

Alle land må vekte disse målene opp mot hverandre, og hvilken vekt de ulike hensyn får, påvirker hvordan systemet for høyere utdanning utformes.

I det norske samfunnet er det særlig ideen om høyere utdanning som en rettighet og verktøy for sosial mobilitet som har blitt vektlagt, mens samfunnets nytte og avkastning fra investeringer i høyere utdanning er mindre vektlagt. Samtidig er det viktig å minne om at Norge har vært velsignet med en petroleumsøkonomi som har finansiert både vekst og økt kvalitet ved de norske utdanningsinstitusjonene. Dette har trolig bidratt til en lavere vektlegging av avkastning og nytte, fordi man har hatt «råd».

En konklusjon kan derfor være at man har rom for å innføre en studieavgift i Norge, selv om det kanskje isolert sett kan ha (svake) negative sosioøkonomiske effekter, til fordel for høyere avkastning og nytte. Men samtidig er det viktig å minne om at det er stipend og lån, via Lånekassen, som er det viktigste verktøyet for å redusere effekten av studentens sosioøkonomiske bakgrunn. Den økte, samfunnsmessige avkastningen betyr også at det samlet kan bli flere ressurser tilgjengelige til å både forbedre Lånekassens mekanismer, men også øke sosial mobilitet på andre måter.

Andre effekter av studieavgift

Innføring av studieavgift vil også ha andre konkrete effekter, som ikke omhandler sosial mobilitet. For eksempel kan det tenkes at en studieavgift bidrar til raskere og bedre gjennomføring av studiene.

En studie som sammenlignet de tyske delstatene som innførte studieavgift med delstater som valgte å beholde gratisprinsippet, viser at introduksjon av studieavgift førte til en signifikant reduksjon i tiden studentene brukte på å fullføre studieløpet.⁴³ Se figur:

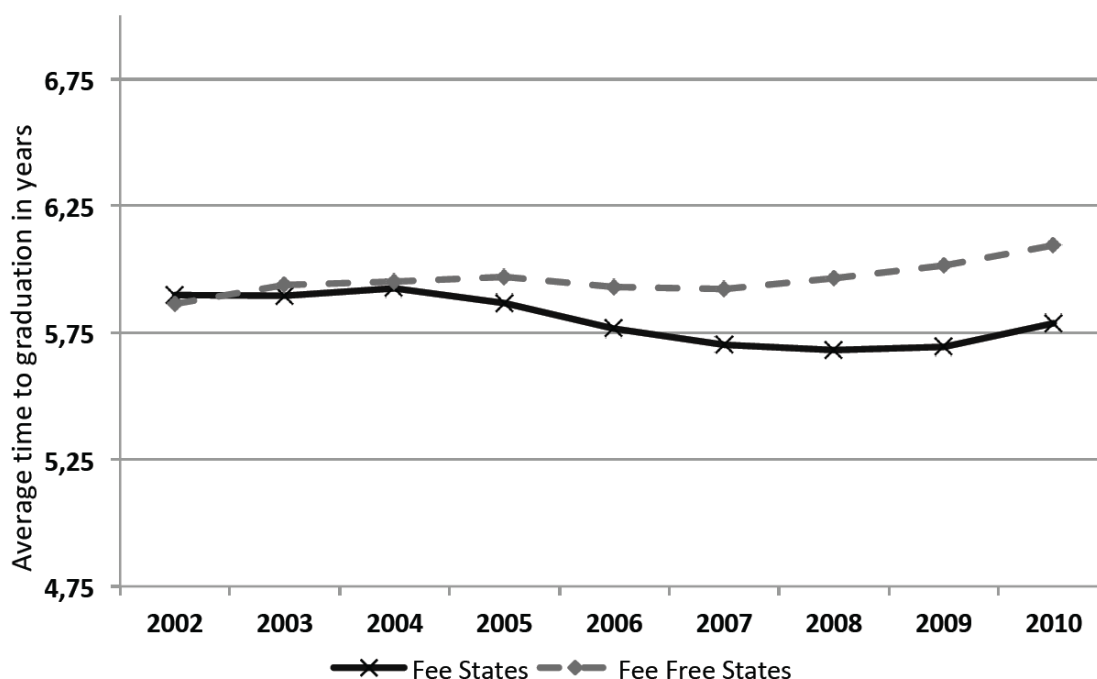


Figure 1 - Time to graduation at public universities in fee-charging and fee-free states
 Source: Statistisches Bundesamt, "Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen" (various issues)

Den økonomiske merverdien av at studenter fullfører studiene raskere der man har innført studieavgift, bør også inkluderes i regnestykket både for individet og for samfunnet.

En studie fra Italia som undersøker studentdata fra Boccini-universitetet, bekrefter den mer aggregerte studien fra Tyskland. Denne studien viser at en økning av studieavgiften på 1000 euro (ca. 8000 kroner) reduserer sannsynligheten for å fullføre studieløpet på ikke-normert tid med 5,2 prosentpoeng. Studentene som fullførte raskere, fullførte ikke med en lavere kvalitet (dårligere karakterer e.l.).⁴⁴

En fransk studie av studenter ved Paris Dauphin-universitetet, kommer derimot til motsatt konklusjon. En økning i studieavgiften ved dette universitetet hadde negativ effekt på studentenes sosioøkonomiske og geografiske bakgrunn, samtidig som den ikke hadde effekt på gjennomføringshastigheten. Men Paris Dauphin-universitetet er en av de kjente eliteinstitusjonene i Frankrike, noe som kan reise spørsmål om hvor sammenlignbart resultatet er.⁴⁵

En annen bekymring kan være at en studieavgift og økt lånebyrde har negative helseeffekter, som følge av økt bekymring og stress hos studentene. En studie som undersøkte studentenes mentale helse i etterkant av at man økte studieavgiften til 9000 pund i Storbritannia i 2011, viser ingen langsiktig negativ effekt på studentenes psykiske helse.⁴⁶

Konklusjon

Dersom etterspørselen etter høyere utdanning fortsetter å øke, er en egenandel – i form av en moderat studieavgift – en mulig løsning som kan finansiere både fremtidig vekst og et kvalitetsløft i universitets- og høyskolesektoren.

En studieavgift vil blant annet bidra til en mer rettferdig fordeling av verdien av høyere utdanning som et privat og offentlig gode, i favør av det siste, og spesielt ettersom de som nyter mest av gratisprinsippet, i all hovedsak er personer med god sosioøkonomisk bakgrunn. En studieavgift kan ha en negativ effekt for personer med lavere sosioøkonomisk status, for eksempel gjennom økt risiko for låneaversjon. Denne effekten kan uansett motvirkes ved å styrke Lånekassens finansieringsstøtte, og ved å innføre bedre inntektssikringsmekanismer ved inntektsbortfall og lignende i etterkant av eller under studiene, for denne gruppen. Dersom en studieavgift også kan redusere andelen studenter som ikke fullfører på normert tid, slik som skjedde i Tyskland, er det etter hvert mange argumenter som tilsier at en moderat studieavgift kan og bør innføres i Norge.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Mats Kirkebirkeland, rådgiver i Civita.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, for å fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. 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 mats@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Se for eksempel Amanda Schei i Minerva: <https://www.minervanett.no/rod-loper-hoyere-utdanning/>
- 2 Se for eksempel leder i Dagens Næringsliv 22.juli 2016.
- 3 Juncal Cuñado Fernando og Pérez de Gracia, [Does Education Affect Happiness? Evidence for Spain](#), Social Indicators Research, August 2012, Volume 108, Issue 1, side 185–196.
- 4 OECD, [Education at a Glance 2014](#), side 180-181.
- 5 Alison Wolf, Does Education Matter?: Myths About Education and Economic Growth, 2002.
- 6, Michael Spence, [Job Market Signaling](#), The Quarterly Journal of Economics, Vol. 87, No. 3, (Aug., 1973), side 355-374.
- 7 DN, Nyhetsartikkel, [Alt for mange tar mastergrader som samfunnet ikke har bruk for](#), 22.09.13
- 8 DN, Nyhetsartikkel, [Urimelig mange som får A og B](#), 16.10.14
- 9 DN, Nyhetsartikkel, [Over halvparten av masteroppgavene i økonomi ved Norges Handelshøyskole fikk A](#), 21.03.14.
- 10 NHO, innlegg, Are Turmo, avd. direktør for kompetanse, ["Mastersyke" ingen myte](#), 04.06.14.
- 11 OECD, Report, [Education at Glance 2014](#), side 169-172.
- 12 OECD, Report, [Education at Glance 2014](#), side 160.
- 13 OECD, Report, [Education at Glance 2016](#), side 223.
- 14 OECD, Report, [Education at Glance 2014](#), side 169-172.
- 15 OECD, Report, [Education at Glance 2014](#), side 153.
- 16 Bhuller, Mogstad, Salvanes, [Life Cycle Earnings, Education Premiums and Internal Rates of Return](#), NBER Working Paper No. 20250, juni 2014.
- 17 Christine Neill, [Tuition fees and the demand for university places](#), Economics of Education review, Volume 28, Issue 5, October 2009, Pages 561–570.
- 18 Steven W. Hemelt og Dave E. Marcotte, [The Impact of Tuition Increases on Enrollment at Public Colleges and Universities](#), Education Evaluation and Policy Analysis, volum 33, utgave 4, 2011.
- 19 Lorraine Dearden, Emla Fitzsimons, Gill Wyness, [The impact of Tuition Fees and Support on University Participation in the UK](#), 2011 juli.
- 20 Wakeling og Jefferies, Artikkel, [The effect of tuition fees on student mobility: the UK and Ireland as a natural experiment](#), British Educational Research Journal, Volum 39, issue 3, juni 2013, side 491-513.
- 21 Dwenger, Storck, Wrohlich, [Do tuition fees affect the mobility of university applicants? Evidence from a natural experiment](#), Economics of Education Review, Volum 31, Februar 2012, side 155-167.
- 22 Hubner, [Do tuition fees affect enrollment behavior? Evidence from a 'natural experiment' in Germany](#), Economics of Education Review, Volum 31, Desember 2012, Side 949-960.
- 23 Dietrich og Gerner, Economics Bulletin, 2012,
[The effects of tuition fees on the decision for higher education: Evidence from a German policy experiment](#)
- 24 Baier og Helbig, Educational Research and Evaluation, Volume 20, 2014 – issue 2, side 98-121, 7. Februar 2014, [Much ado about €500: do tuition fees keep German students from entering university? Evidence from a natural experiment using DiD matching methods](#).
- 25 Bruckmeier og Wigger, [The effects of tuition fees on transition from high school to university in Germany](#), Economics of Education Review, Volum 41, August 2014, Side 14-23.
- 26 University World News, Issue No:189, 18.september 2011, [Ecuador: Who benefits from free higher education?](#)
- 27 The Economist, artikkel, [A costly promise](#), 3.oktober 2015.
- 28 Times Higher Education, artikkel, [Benefits of free university tuition in Scotland 'not evident'](#), 27.Mai 2016.
- 29 The Guardian, [Germany axed tuition fees – but is it working out?](#), 4. juni 2016.

- 30 The National Education Opportunities Network, Atherton og Hall, [Does cost matter? Students understanding og the higher education finance system and how cost affects their decisions](#), side 10, 2014/2015.
- 31 The National Education Opportunities Network, Atherton og Hall, [Does cost matter? Students understanding og the higher education finance system and how cost affects their decisions](#), 2014/2015.
- 32 The National Education Opportunities Network, Atherton og Hall, [Does cost matter? Students understanding og the higher education finance system and how cost affects their decisions](#), side 8, 2016.
- 33 The National Education Opportunities Network, Atherton og Hall, [Does cost matter? Students understanding og the higher education finance system and how cost affects their decisions](#), side 9, 2016.
- 34 Statistic Canada, [Family Income and Participation in Post-secondary Education](#), 3.oktober 2013.
- 35 Kwong, Dhalla, Streiner, Baddour, Wadell, Johnson, Effects of rising tuition fees on medical school class composition and financial outlook, 16. April, 2002.
- 36 Steven Thomsen og Friedrike von Haaron, [Did Tuition Fees in Germany Constrain Students' Budgets? New Evidence from a Natural Experiment](#), Discussion paper No. 8623, november 2014.
- 37 Callender og Jackson, Journal of Social Policy, Volume 34, Issue 4, Oktober 2005, side 509-540, [Does the Fear of Debt Deter Students from Higher Education?](#)
- 38 Penell og West, Higher Education Quarterly, Volume 59, Issue 2, April 2005, side 127-137, [The Impact of Increased Fees on Participation in Higher Education in England](#).
- 39 Bates, Pollard, Usher og Oakley, University of Sussex, [Who is heading for HE?, Young People's perceptions of, and decisions about, Higher Education](#), September, 2009.
- 40 SSB, [Sosial reproduksjon av utdanning?](#), Rachel Ekren, Samfunnspeilet 5/2014.
- 41 Civita, Mathilde Fasting, [Utdanning og sosial mobilitet](#), Civita-notat 27, 2016.
- 42 Katrine V. Løken, [Family income and children's education: Using the Norwegian oil boom as a natural experiment](#), Labour Economics, Volume 17, Utgave1, Januar, 2010, side 118–129.
- 43 Bruckmeier, Fischer og Wigger, Research article, Journal of Higher Education Policy and Management, Volume 37, 2015 – issue 4, [Tuition fees and the time to graduation: evidence from a natural experiment](#).
- 44 Garibaldi, Giavazzi, Ichino og Rettore, [College Cost and Time to Complete a Degree: Evidence from Tuition Discontinuities](#), The Review of Economics and Statistics, August 2012, Volum 94, No. 3, side 699-711.
- 45 Moulin, Flacher og Harai-Kermadec, Forskningsartikkel, Applied Economics, volum 48, 2016 –issue 40, side 3861-3876, [Tuition fees and social segregation: lessons from a natural experiment at the University of Paris 9-Dauphine](#).
- 46 University of Southampton, 16.februar, 2015, [Tuition fee increase has had little effect on students' mental health](#).