

P M

 HÖGSKOLEVERKET
National Agency for Higher Education

Torsten Källemark
2005-10-18

I Högskoleverkets instruktion från regeringen ingår att bevaka nationella och internationella förhållanden och tendenser som är viktiga för högskolans verksamhet. Den internationella bevakningen redovisas bl.a. i nyhetsbrev, rapporter och kortare PM, varav denna är en. Innehållet i våra PM kan t.ex. vara analyser, beskrivningar av utländska förhållanden och referat av utländska rapporter. De publiceras endast på Högskoleverkets webbplats www.hsv.se.

Avgifter och studiestöd för högre utbildning i några länder – en kort översikt

Allmän bakgrund

Den 15 april 2005 publicerade det amerikansk/kanadensiska Educational Policy Institute en rapport med titeln *Global Higher Education Rankings. Affordability and accessibility in Comparative Perspective 2005*. Den rankar 15 industriländer med hänsyn till dels de ekonomiska förutsättningarna för högre utbildning i form av studiestöd m.m. (*affordability*), dels tillgänglighet, genomströmning och social bredd m.m. i högskolesystemet (*accessibility*). Rapporten finns tillgänglig på nätet under adressen: <http://www.educationalpolicy.org/pdf/Global2005.pdf>

När det gäller kategorin *affordability* drar undersökarna följande slutsatser:

- Sweden is the "most affordable" country in this study because of its combination of low educational costs, generous grants and high take-up of loans.
- The Netherlands and Finland also do well because of low to middle educational costs, and generous grants, and reasonable, though limited, loans programs.
- Despite low educational costs, the rest of continental Europe fares only moderately well because of its limited student aid programs.
- The United States, Canada and Australia are not far behind Europe, because higher education costs are offset by higher student aid and higher national incomes.
- The United Kingdom and New Zealand are near the bottom of the ranking because of high costs and low national incomes.

De femton undersökta länderna rankas i följande ordning:

Sverige
Finland
Nederländerna

Belgien (flamländska)
 Irland
 Belgien (franska)
 Österrike
 Tyskland
 Frankrike
 Italien
 Kanada
 Australien
 USA
 Storbritannien
 Nya Zeeland
 Japan

När det gäller studiestödets förmåga att i olika länder täcka de faktiska studiekostnaderna säger rapportförfattarna att Sverige står i en klass för sig eftersom landet i genomsnitt ger studenterna tillräckligt stöd för att täcka 90 procent av deras kostnader. Nederländerna, USA och Finland ligger också rätt bra till eftersom de ger ett stöd som motsvarar hälften av de totala studiekostnaderna. (I fallet USA handlar det dock mest om lån medan det i de två andra länderna rör sig om bidrag). I Storbritannien, Kanada, Tyskland, Australien och Nya Zeeland kan studenterna få hjälp med ca 40 procent av sina kostnader medan nivån i Frankrike ligger på 28 procent, Belgien 20 procent och Irland och Japan 15 procent.

Med denna rapport som en generell bakgrund kan följande mer specifika översikter göras för några länder. Först ges en kortfattad presentation av läget när det gäller studieavgifter i olika länder, därefter en genomgång av hur studiestöder är organiserat.

Utbildningsavgifter

Norden

Norden är fortfarande en avgiftsfri zon i Europa när det gäller högre utbildning. Även om diskussionen kan föras i olika kretsar står införande av studieavgifter inte på den politiska dagordningen. Undantaget från regeln gäller beslutet i Danmark och diskussionen i Sverige om avgifter för studenter som kommer från länder utanför EES-området.

Storbritannien

Storbritannien införde redan för några år sedan en avgift för högskolestudier på närmare 1 000 pund om året (knappt 15 000 kronor). Detta beslut har beskrivits som "the single most unpopular Labour policy during the last election". Kritik framfördes ändå relativt snabbt från universitetshåll om att avgifterna är för låga för att i någon större utsträckning kunna förbättra lärosätenas finanser.

Enligt det brittiska utbildningsdepartementet gäller för närvarande följande regler:

In 2005/06 those with a household income of:

- Up to £22,010 will have all of their fees paid for them by the Government,
- Between £22,010 and £32,744 will receive some help with tuition fees, and

- Over £32,745 will be asked to pay the maximum fee contribution of £1,175 a year.

From 2006 you will no longer have to pay your fees before you start your course or whilst you are studying. You will be able to take out a student loan for fees to match the level of tuition fees you have to pay. You will only start repaying this loan once you have finished studying and are earning more than £15,000 a year.

Efter en intensiv intern debatt kom den brittiska regeringen slutligen i januari 2003 med ett ställningstagande i form av ett "white paper". I detta dokument drog man slutsatsen att de brittiska universiteten är underfinansierade och att nya pengar måste tas fram någonstans, särskilt om man vill realisera målet om en 50-procentig övergång till högre utbildning inom varje årskull.

Parlamentet beslutade i enlighet med förslaget och den nya finansieringsmodellen, som skall träda i kraft i England från höstterminen 2006, innebär bland annat en höjning av den maximala studieavgiften från 1 000 till 3 000 pund. I Wales kommer reformen att genomföras ett år senare medan Skottland med sin kulturella autonomi beslutat att inte ta ut avgifter.

Den nya engelska avgiftsmodellen skall kombineras med en satsning på rekrytering av studenter från mindre bemedlade sociala grupper. Studieavgiften skall sedan betalas tillbaka efter examen och endast om man når en inkomst över en viss nivå. I praktiken handlar det om en så kallad *graduate tax*.

Bara åtta av de cirka 120 universiteten och högskolorna i England kommer att ta ut lägre avgifter än tillåtna 3 000 pund per år. Lägsta priset ligger på 2 000 pund och det är Leeds Metropolitan University som lagt sig på den nivån. Beloppen är fastställda efter granskning av den nya myndigheten Office for Fair Access (Offa), som har i uppgift att se till att varje lärosäte har en policy som garanterar en bred rekrytering av studenter när avgifterna införs nästa höst. Man räknar med att cirka 400 000 av totalt 825 000 studenter skall få någon form av stipendiering. Det handlar både om generella statliga stipendier och om olika ekonomiska paket som inte minst de stora universiteten lockar med för att attrahera duktiga studenter. Offa:s chef, Sir Martin Harris, säger att ingen student av finansiella skäl skall behöva bli avskräckt från att läsa vid universitet. Han konstaterar också att den "marknad" för högre utbildning som politikerna räknat med inte kommer att uppstå genom differentierade avgifter. Det har snarare blivit en marknad genom att universitet och högskolor konkurrerar genom olika typer av stipendiering.

Tyskland

I Tyskland har universiteten sedan länge ansett sig leva på en alltför låg anslagsnivå. Många delstater, såväl socialdemokratiskt som konservativt styrda, har utnyttjat möjlighet att ta ut diverse inskrivnings- och förseningsavgifter. Annars är frågan om utbildningsavgifter i princip partiskiljande: socialdemokraterna är som parti emot (det finns dock frondörer inom partiet) och kristdemokraterna för.

Den dåvarande röd-gröna koalitionsregeringen lät för några år sedan skriva in ett avgiftsförbud i den tyska högskolelagen. Detta ledde bland annat till att några av de konservativt styrda delstaterna drog frågan inför författningsdomstolen i Karlsruhe eftersom man ansåg att förbundsregeringen överskridit sina befogenheter genom att

säga nej till en alternativ finansiering av högskoleutbildningen. I januari 2005 beslöt domstolen att avgiftsförbudet strider mot grundlagen.

Den delstat som trätt i bräschen för införandet av avgifter är den konservativt styrda Baden-Württemberg som inför en avgift på 511 euro, cirka 4 600 kronor per termin, för "långtidsstuderande". Med denna term avses studenter som med fyra terminer överskridit normalstudietiden. I många fall innebär det att man måste börja betala från och med den fjortonde terminen. En avgift på liknande nivå finns i CSU-styrda Bayern och där gäller den för dem som efter avlagd examen vill börja på en annan studieinriktning.

Den nivå som för närvarande gäller för långtidsstudier i flera delstater kan tänkas bli den som kommer att gälla också för de avgifter som alla studenter i framtiden måste betala. I varje fall är 500 euro per termin den summa som de konservativt styrda delstaterna Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt och Thüringen bestämt sig för. Det finns dock fortfarande ett betydande motstånd från studenternas sida och demonstrationer och andra typer av protestaktioner är att vänta.

USA

I USA är som bekant all högre utbildning helt eller delvis avgiftsfinansierad. Det gäller även universitet och högskolor med offentlig (oftast delstatlig) huvudman. Under läsåret 2004-2005 var genomsnittsavgifterna följande:

- Public colleges (för studenter från den egna delstaten): 5 132 dollar
- Public colleges (för studenter från andra delstater): 12 423 dollar
- Private colleges 20 082 dollar

Under senare år har avgifterna stigit långt över inflationen och det har blivit en fråga som engagerar politiker ur alla läger. Denna höjning har gjort att de totala lånebeloppen från federala lån steg med 13 procent mellan läsåren 2002/03 och 2003/04 medan volymen lån från privata källor under samma period stigit med 43 procent.

Studiestöd

Norden

Nordeas familjeekonom i Sverige, Ingela Gabrielsson, gjorde i juni 2004 en sammanställning av reglerna för studiestödet i Norge, Danmark, Finland och Sverige. Enligt hennes översikt kan man hitta både likheter och olikheter i de olika länderna. Nedanstående översikt är helt lånat från hennes genomgång:

- Danska studenter får mest i bidrag medan svenska studenter får lika mycket vare sig de flyttat hemifrån eller inte.
- Danska och finska studenter får mest i bidrag, men å andra sidan är bidraget skattepliktigt.
- Idag är det många studenter som bor kvar hemma - det påverkar studiemedlen om man bor i Norge, Danmark eller Finland. I Sverige har det ingen betydelse.

- I samtliga länder finns ett fribelopp för hur stora inkomster studenten kan ha utan att det påverkar rätten till studiemedel medan Norge är det enda land där också förmögenhet har betydelse för rätten till studiemedel.
- I Finland är bostadstillägget en mycket viktig del av studiesystemet.

Så mycket får man i lån och bidrag vid heltidsstudier på universitet/högskola

Lån och bidrag i euro				
Lån/bidrag	Norge	Danmark	Finland	Sverige
Lån - bor hos föräldrar	978	310	220	503
Bidrag - bor hos föräldrar	0	302	106	263
Summa, bor hos föräldrar	978	612	326	766
Lån - eget boende	587	310	220	503
Bidrag - eget boende	391	607	259*	263
Summa, eget boende	978	917	479	766
Bidrag studerande med barn	158/mån (per barn)	Extra stöd 12 mån för mamma, 6 mån för pappa		
Fribelopp	12.700/år	9.272/år	505**/mån	5.458***
Förmögenhet	25.294/år	Påverkar ej	Påverkar ej	Påverkar ej

* Bostadstillägg tillkommer med upp till 171,55 euro per månad

** Beloppet gäller för månad med studiestöd

*** Beloppet gäller för kalenderhalvår med 20 v heltidsstudier

Hur stor andel av studiemedlen består av bidrag?

Gäller för studerande i eget boende:

Andel bidrag i studiemedlet	
Land	Procent
Norge	39%
Danmark	66%
Finland	54%
Sverige	34%

Som framgår av ovanstående är Sverige egentligen det enda land (förmodligen i hela världen) där familjeinkomst eller boende hos föräldrar m.m. inte beaktas i

studiestödssystemet. Utländska iakttagare brukar påpeka att det är rätt unikt att studerande ses som vuxna självständiga individer i ekonomiskt avseende.

USA

Studiestödet i USA är inte generellt. Det består dessutom av ett stort antal komponenter, allt från federala och delstatliga stödprogram till särskilt stipendiering vid enskilda universitet eller högskolor. Behovsprövning med hänsyn till familjeinkomst är en huvudregel för de flesta program.

Det viktigaste federala stödet består av s.k. Pell Grants. Det rör sig om ett studiebidrag som ofta ligger i botten för andra typer av federala eller privata stödformer. Maximalt belopp under läsåret 2004/05 har legat på 4 050 dollar. Vad den enskilda studenten faktiskt kan få beror på det som kallas EFC (Expected Family Contribution) men också på de avgifter man måste betala. Studenter vars familj tjänar upp till 45 000 US-dollar om året är kvalificerade, men de flesta bidrag går till familjer med inkomster under 20 000 US-dollar.

Enligt en studie från *Center for American Progress* i Washington räknar man med att Pell Grants under de närmaste fem åren kommer att täcka ca 25 procent av den faktiska kostnaden för att studera vid en "four-year public institution".

Utöver Pell Grants finns också andra federala bidrags- och lånesystem som administreras av varje lärosäte som deltar i de aktuella programmen. Ett sådant är *Federal Perkins Loan Program* som ger studielån till förmånlig ränta. Även här prövas ansökan i förhållande till familjeinkomsten.

Till detta kommer möjligheterna av stöd från delstatliga program. Om man tar en delstat som Minnesota så kan en student där få State Grants. Av dessa bidrag gick 31 procent år 2004 till studenter från familjer med inkomst under 20 000 dollar och 52 procent till dem som hade inkomster mellan 20 000 och 50 000 dollar.

I genomsnitt fick en student i Minnesota 3 200 dollar per år genom en kombination av Pell och State Grants.

Storbritannien

På grund av den utbildningsautonomi som råder för Wales och Skottland gäller det som nedan sägs egentligen endast för England.

Studenter kan, beroende på familjeinkomsten, få en Higher Education Grant på upp till 1 000 pund om året. Det är ett bidrag utan återbetalningsskyldighet och följande regler gäller:

Om inkomsten är:

- 15 580 pund eller mindre – fullt bidrag.
- Mellan 15 580 och 21 565 pund – partiellt bidrag.
- Över 21 565 pund – inget bidrag.

Man kan också få studielån enligt följande maxbelopp:

- 4 195 pund för studenter som inte bor hemma.
- 5 175 pund för studenter som bor i London och inte bor hemma.

- 3 320 pund för studenter som bor hemma.

Återbetalningen av lånet börjar i april året efter det att man lämnat den högre utbildningen men bara om man då tjänar mer än 15 000 pund. Det årliga beloppet är kopplat till inkomstnivån. Om man tjänar 20 000 pund kommer man att betala 37,50 pund i månaden.

I det nya system som gäller från 2006 med de högre terminsavgifterna kommer det maximala lånebeloppet att vara bestämt av storleken på de avgifter som en student måste betala. Samtidigt har flera universitet på allra senaste tid aviserat egna stipendieprogram som ett led i ansträngningarna att attrahera duktiga studenter.

Tyskland

Omkring 75 procent av dagens studenter i Tyskland är beroende av finansiering genom föräldrar eller eget arbete. Det är nämligen bara cirka 25 procent av studenterna som får något statligt stöd enligt den lag med beteckningen ”*Bundesausbildungsförderungsgesetz*”, som populärt kallas *Bafög*. Stödet är strikt inkomstprövat med hänsyn till föräldrars eller levnadspartners inkomster. Upp till en månatlig inkomst på 1 994 euro utgår fullt stöd men det upphör helt om föräldrarna tjänar mer än 4 448 euro i månaden. Inkomst av eget arbete är tillåtet upp till en inkomst av 4 330 euro per år.

Det totalbelopp som en student kan få utgörs till hälften av ett bidrag och till den andra hälften av ett räntefritt lån. Lånebeloppet är dock maximerat till 10 000 euro, dvs. drygt 90 000 kronor.

Det dåliga studiestödssystemet framhålls ofta som en orsak till att studietiderna i Tyskland är långa. Det höjs också krav från många håll på förbättringar. Bland annat har den tyska rektorskonferensen HRK pläderat för ett utbyggt system med såväl fler stipendier som förmånliga lån. Ett avdragsgillt utbildningssparande har också nämnts som en framtida modell.

Forskarutbildning

Generella anmärkningar

Rent generellt kan man säga att alla system för finansiering av forskarutbildning är betydligt mer differentierade i jämförelse med vad som gäller för grundutbildningen. Detta hänger naturligtvis samman med att det i de flesta länder finns en rad externa finansiärer (forskningsråd och liknande) som ofta har egna system för stöd åt doktorander.

En allmän genomgång av problem och system kring forskarutbildningen finns i boken *Doctoral studies and qualifications in Europe and the United States* (Unesco – Cepes, 2004). Flera av länderavsnitten i den belyser också de finansiella frågorna.

Som en sammanfattning av just mångfalden i finansieringssystemen kan man citera vad som i denna samlingsvolym sägs om förhållandena i USA:

The pattern of funding for doctoral studies in the United States is complex. As with higher education generally, funding comes from a combination of sources, For doctoral studies, sources include the fifty state governments (mainly through the funding of public higher education institutions and systems), the Federal government

(mainly through research grants to individual professors and occasionally to academic institutions and several different kinds of loan programs), tuition and other fees paid by students, university endowments, philanthropic foundations, and businesses of various kinds. The mix of funding varies by field, type of institution, and even program within a university. Generalization is difficult.

Frankrike

Franska doktorander finansierar oftast sina studier antingen genom en statlig doktorandtjänst eller genom att arbeta parallellt som lärare/handledare. Det betonas i den nämnda Unesco-skriften att det handlar om en tjänst och inte ett stipendium eftersom doktoranden omfattas av socialförsäkringar och övriga välfärdssystem.

Det finns 4 000 sådana tjänster inrättade och konkurrensen om dem är hård. Lönen motsvarar ungefär 11 000 kronor per månad. Det är möjligt att också sluta ett särskilt kontrakt om en begränsad undervisningsinsats vid sidan av doktorandstudierna vilket höjer lönen med ytterligare ca 3 000 kronor per månad.

De som i Frankrike 1998 avlade doktorsexamen hade haft följande finansieringskällor för sina studier:

• Doktorandtjänster	27,5 %
• Annan forskningsanknuten anställning	10,2 %
• Annat arbete inom sektorn	35,7 %
• Ingen finansiering	24,0 %

I den senare gruppen finns framför allt forskarstuderande inom humaniora och samhällsvetenskap som ofta är s.k. fritidsdoktorander. Ofta arbetar de som gymnasielärare eller liknande.

Storbritannien

I den ovan nämnda Unesco-skriften innehåller kapitlet om det brittiska systemet också en beskrivning av studiefinansieringen i forskarutbildningen. Där sägs bl.a. följande:

Traditionally, one of the main constraints to doctoral studies in the United Kingdom has been the lack of availability of student funding, either to meet fees or to meet personal living expenses. Indeed, in many subject areas, the number of awards for doctoral studies has decreased. However, new forms of student funding also began to emerge in the 1990s. In particular, self-funding or partial self-funding became frequent. Many doctoral students, having saved during employment and with an eye to further career development, are willing to pay for themselves, often with support from a partner or family. Loans to support doctoral studies are now available. Many full-time doctoral students, as well as their part-time counterparts, now combine paid work with research...

För forskarstuderande som finansieras av något av de statliga forskningsråden har den brittiska regeringen fastställt miniminivåer för doktorandstipendier. För innevarande läsår uppgår de till 10 500 pund (= 141 000 kronor eller knappt 12 000 i månaden). Under kommande läsår höjs de till 12 000 pund och dessutom får doktorander i det dyrare London-området ofta ett påslag på 2 000 pund om året.

Tyskland

I Tyskland är doktorandernas ställning relativt oklar ur rättslig och organisatorisk synpunkt. Många bedriver doktorandstudier inom ramen för anställningar vid universitet och högskolor som lärare eller forskningsassistenter.

I Unesco-skriften utgår man som ett räkneexempel från cirka 100 000 forskarstuderande i Tyskland. Av dem beräknas ungefär 40 procent vara ofinansierade medan drygt 45 procent har någon form av lärar- eller assistenttjänst. Omkring 4 procent tillhörde en forskarskola (Graduiertenkolleg) finansierad av forskningsrådet Deutsche Forschungsgemeinschaft. Cirka 5 procent arbetade vid andra forskningsinstitut som då också svarade för deras finansiering.

Med den tyska ansvarsfördelningen mellan "Bund" och "Länder", dvs. den federala respektive delstatliga nivån, finns det i vissa fall också möjlighet att få ett forskarutbildningsstipendium från den egna delstaten.