

Ref

Studiestöd

för 16 – 19-åringar i gymnasial utbildning

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

Delbetänkande av studiestödsutredningen

SOU 1980:25

Ref

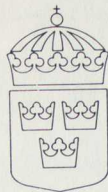
Studiestöd

för 16 – 19-åringar i gymnasial utbildning

Delbetänkande av studiestödsutredningen

SOU

1980:25



Statens offentliga utredningar
1980:25
Utbildningsdepartementet

Studiestöd

för 16–19-åringar
i gymnasial utbildning

Betänkande av studiestödsutredningen
Stockholm 1980

Omslag Håkan Lindström
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-05388-8

ISSN 0375-250X

Gotab, Malmö 1980

Till Statsrådet och chefen för utbildningsdepartementet

I juni 1977 lämnade studiestödsutredningen ett principbetänkande (SOU 1977:31) Studiestöd – alternativa utvecklingslinjer. Detta remissbehandlades under hösten 1977.

Den 31 augusti 1978 fick utredningen tilläggsdirektiv (Dir 1978:82). Däri gavs utredningen i uppdrag att med förtur behandla de problem som återstod att klarlägga vad avser möjligheten att överflytta ansvaret för de särskilda rese- och inackorderingstilläggen inom studiehjälpssystemet till kommunerna. Den 15 december 1978 överlämnade utredningen ett delbetänkande (Ds U 1978:15) Gymnasieskoleelevernas resor och inackordering – överflyttning av ansvaret till kommunerna.

I tilläggsdirektiven framhölls vidare att utredningen i sitt fortsatta arbete borde prioritera stödet till de yngre eleverna i gymnasial utbildning. Studiestödsutredningen har därför valt att i föreliggande delbetänkande, Studiestöd för 16–19-åringar i gymnasial utbildning, föreslå hur det framtida studiestödet till dessa elever skall utformas. Därutöver föreslås vissa förbättringar av studiestödet för äldre elever i gymnasial utbildning och studerande vid universitet och högskolor. Betänkandet överlämnas härmed.

Utredningen avser att i slutbetänkande under nästa år behandla de övriga frågor som tas upp i direktiven eller som i övrigt har hänskjutits till utredningen.

Utredningen har under arbetets gång haft kontakter med utredningar på familjepolitikens område och på utbildningsområdet.

För beaktande i utredningsarbetet och för kännedom har utredningen mottagit ett antal skrivelser från departement, myndigheter, organisationer och enskilda personer. De flesta av dessa skrivelser behandlar sådana frågor som utredningen skall ta upp i det fortsatta arbetet.

I behandlingen av det nu överlämnade delbetänkandet har deltagit ledamöterna departementsrådet Johnny Andersson (ordförande), ombudsmannen Tore Andersson, förbundsfunktionären Hilligert Båhlerud, riksdagsledamoten Ralf Lindström, sekreteraren Bo Richard Lundgren, utredningssekreteraren Lillemor Mundebo, sekreteraren Christer Nilsson, riksdagsledamoten Margit Odelsparr, civilekonomen Sven Waldenström, ombudsmannen Uno Westerlund, riksdagsledamoten Bengt Wiklund och riksdagsledamoten Lena Öhrsvik.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Tore Andersson och Bo Richard

Lundgren. Ledamöterna Hilligert Bählerud och Sven Waldenström har avgivit särskilda yttranden.

Sekreterare i utredningen har, under det skede i utredningsarbetet som det nu avlämnade delbetänkandet avser, varit överdirektören Stig Mattsson. Biträdande sekreterare har varit utredningssekreteraren Lars-Ola Dahlquist och avdelningsdirektören Olof Lundquist samt, fr. o. m. den 15 januari 1980, förste byråsekreteraren Gun-Britt Morhed. Vid sekretariatet har vidare tjänstgjort assistenten Anna-Lisa Martins.

Utredningen har vidare biträttats av experter enligt bilaga 1.

Stockholm den 10 april 1980

Johnny Andersson

<i>Tore Andersson</i>	<i>Hilligert Bählerud</i>	<i>Ralf Lindström</i>
<i>Bo Richard Lundgren</i>	<i>Lillemor Mundebo</i>	<i>Christer Nilsson</i>
<i>Margit Odelsparr</i>	<i>Sven Waldenström</i>	<i>Uno Westerlund</i>
<i>Bengt Wiklund</i>	<i>Lena Öhrsvik</i>	

*/Stig Mattsson
Lars-Ola Dahlquist
Olof Lundquist
Gun-Britt Morhed*

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	19
<i>Summary</i>	31
1 Bakgrund	45
1.1 Utredningens principbetänkande	45
1.2 Remissopinionen	50
1.3 Utredningens tilläggsdirektiv	52
2 Studiehjälpen i dag	63
2.1 Inledning	63
2.2 Studiehjälpen och vissa andra former av studiestöd	64
2.2.1 Förlängt barnbidrag	64
2.2.2 Studiebidrag	64
2.2.3 Inkomstprövat tillägg	64
2.2.4 Behovsprövat tillägg	67
2.2.5 Studiehjälpens realvärdeutveckling	71
2.2.6 Återbetalningspliktiga studiemedel	71
2.2.7 Resekostnadsersättning	74
2.2.8 Indirekt studiesocialt stöd	74
3 Utbildning och arbetsmarknad för 16–19-åringar	77
3.1 Utbildning	77
3.1.1 Gymnasieskolan	77
3.1.2 Studieavbrott i gymnasieskolan	81
3.1.3 Kommunal vuxenutbildning	82
3.1.4 Annan gymnasial utbildning utanför gymnasieskolan	85
3.1.5 Arbetsmarknadsutbildning	86
3.2 Arbetsmarknad	89
3.2.1 Förvärvsarbete bland elever på grundskolans högstadium	90
3.2.2 Förvärvsarbete bland elever inom gymnasieskolan	92
3.2.3 Arbetssökande ungdomars utbildningsbakgrund	93

3.2.4	Beredskapsarbete för 16–19-åringar	95
3.2.5	Kontant arbetsmarknadsstöd	96
3.2.6	Arbetslöshet bland 16–19-åringar	98
3.3	Ungdomarnas ekonomiska situation år 1979	99
4	<i>Förutsättningar för den framtida studiehjälpens utformning</i>	103
4.1	Inledning	103
4.2	Direktiven till gymnasieutredningen	105
4.3	Familjepolitiska stöd som påverkar studiehjälp	108
4.3.1	Bakgrund	108
4.3.2	Det allmänna barnbidraget	109
4.3.3	Förvärvsavdrag och skattereduktion för ensamstående föräldrar	109
4.3.4	Bidragsförskott och barnpension	109
4.3.5	Bostadsbidrag	111
4.4	Tröskeeffekter i barnfamiljernas ekonomi	112
4.4.1	Disponibel inkomst för familjer med barn i gymnasie- skolan	112
4.4.2	Att undanröja tröskeeffekter	114
4.5	Marginal effekter av skatt och bortfallande bidrag	117
4.5.1	En alternativ metod för inkomstprövning	125
4.5.2	Sammanfattande synpunkter	131
5	<i>Studiehjälp i framtiden</i>	133
5.1	Den framtida studiehjälpens former	133
5.2	Generellt studiebidrag	140
5.2.1	Det generella studiebidragets nivå	140
5.2.2	Bidragets värdebeständighet	141
5.3	Särskild studiehjälp	142
5.3.1	Studiehjälp för den framtida gymnasieskolan	142
5.3.2	Försöksverksamhet med särskild studiehjälp	145
5.3.3	Nivån på den särskilda studiehjälp	152
5.4	Återbetalningspliktiga medel	153
5.4.1	Inledning	153
5.4.2	Elever i åldrarna 16–17 år	154
5.4.3	Elever i åldrarna 18–19 år	155
5.4.4	Makeprövningen i studiehjälp	155
5.5	Resekostnadsersättning	156
6	<i>Vissa frågor om rätt till studiehjälp</i>	157
6.1	Avgränsning av studiehjälp	157
6.1.1	Studiehjälpens nedre gräns	157
6.1.2	Studiehjälpens övre gräns	159
6.2	Minsta kursid för rätt till studiehjälp	161
6.3	Studiehjälp för deltidsstudier	164
6.4	Dagberäkning av studiehjälp	165
6.5	Utbetalning av studiehjälp	166
6.6	Reducering av studiehjälp med hänsyn till lärlingslön, prak- tisklön m. m.	167

6.7	Studiehjälp vid frånvaro från undervisningen	169
6.7.1	Frånvaro på grund av sjukdom	169
6.7.2	Frånvaro på grund av annan orsak än sjukdom	170
7	<i>Administration av studiehjälpen</i>	175
7.1	Inledning	175
7.2	Studiehjälpens nuvarande administration	176
7.3	Studiehjälpens framtida administration	177
7.3.1	Utgångspunkter	177
7.3.2	Organisation	177
8	<i>Kostnadsberäkningar för studiehjälpen</i>	181
8.1	Inledning	181
8.2	Kostnader för utredningens förslag	182
8.3	Modeller för etappvis utbyggnad av studiehjälpen	185
9	<i>Vissa studiemedelsfrågor</i>	189
9.1	Inledning	189
9.2	Höjning av totalbeloppet per studietermi	189
9.3	Höjning av fribeloppet för egen inkomst	191
9.4	Dagberäkning av studiemedlen	194
9.5	Sänkning av minimiavgiften per år vid återbetalning av studiemedel	196
9.6	Kostnadsberäkningar	197
	<i>Specialmotivering</i>	199
	<i>Reservationer</i>	205
	<i>Särskilda yttranden</i>	207
Bilaga 1	<i>Studiestödsutredningens experter</i>	209
Bilaga 2	<i>Undersökning av det behovsprövade tillägget</i>	211
Bilaga 3	<i>Utdrag ur studiestödslagen (1973:349)</i>	221
Bilaga 4	<i>Förslag till organisation och administration av nytt studie- hjälpssystem</i>	233

Förkortningar

AKU	Arbetskraftsundersökningarna
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMU	Arbetsmarknadsutbildning
Bo	Bostadsdepartementet
CSN	Centrala studiestödsnämnden
CU	Civilutskottet
DsU	Departementsskrivelse från utbildningsdepartementet
FOB	Folk- och bostadsräkningen
InU	Inrikesutskottet
KAS	Kontant arbetsmarknadsstöd
KEU 76	1976 års kommunalekonomiska utredning
LO	Landsorganisationen
RFV	Riksförsäkringsverket
RRV	Riksrevisionsverket
RSV	Riksskatteverket
rskr.	Riksdagsskrivelse
S	Socialdepartementet
SACO/SR	Centralorganisationen SACO/SR
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SCB	Statistiska centralbyrån
SECO	Sveriges elevers centralorganisation
SFS	Sveriges förenade studentkårer
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SIA	Skolans inre arbete
SOS	Sveriges officiella statistik
SSA-råd	Lokala planeringsråd för uppsökande SYO
SSEF	Sveriges sjuksköterskeelevers förening
STIS	Studiestödets informationssystem
SU	Statsutskottet
SVUX	Kommittén för studiestöd åt vuxna
SYO	Studie- och yrkesorientering
SÖ	Skolöverstyrelsen
SÖ, P 1	Skolöverstyrelsen, byrå P 1
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
U	Utbildningsdepartementet
UbU	Utbildningsutskottet
UHÄ	Universitets- och högskoleämbetet

Författningsförslag

Förslag till

Lag om ändring i studiestödslagen (1973:349)¹

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 och 6 §§, 3 kap., 4 kap. 2, 5, 10, 13, 14, 16, 17, 19 och 24 §§, 7 kap. 5 §, 8 kap. 3, 8, 23, 26, 77 och 78 §§ samt 9 kap. 2 § studiestödslagen (1973:349) skall ha nedan angivna lydelse.

1 kap. Inledande bestämmelser

2 § Studiehjälp består av studiebidrag, återbetalningspliktiga studiemedel och resekostnadsersättning.

6 § Studiestödet handhas av statliga myndigheter, däribland centrala studiestödsnämnden och studiemedelsnämnderna, samt av skolstyrelserna, landstingskommunernas utbildningsnämnder och läroanstalterna.

Kommun kan föreskriva att fråga om studiestöd som ankommer på skolstyrelsen skall handläggas av annan kommunal nämnd. Motsvarande rätt tillkommer landstingskommun.

Allmän försäkringskassa skall beräkna storleken av timstudiestöd, dagstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd samt betala ut sådana stöd. Allmän försäkringskassa skall vidare pröva fråga om godkännande av sjukperiod i ärende om rätt till återbetalningspliktiga studiemedel.

3 kap. Studiehjälp

Allmänna bestämmelser

1 § Studiehjälp utgår till elev som är svensk medborgare för studier inom landet vid de läroanstalter och utbildningslinjer som regeringen bestämmer.

Studiehjälp för studier enligt första stycket utgår även till elev som inte är svensk medborgare om eleven har bosatt sig i landet huvudsakligen i annat syfte än att studera.

Studiehjälp för studier utomlands utgår till svensk medborgare enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

2 § Studiehjälp utgår för den tid som eleven studerar.

Studiehjälp för den tid som eleven på grund av sjukdom är oförmögen att studera utgår enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

¹ Omtryckt 1975:359, senast ändrad 1979:443

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, centrala studiestödsnämnden meddelar bestämmelser om rätt till studiehjälp för sådan tid som eleven på grund av annan orsak än sjukdom inte studerar.

3 § Studiehjälp utgår längst till och med det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år.

4 § Studiehjälp utgår vid heltidsstudier som omfattar minst två veckor och vid deltidstudier på minst halvtid som omfattar minst fyra veckor.

5 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, centrala studiestödsnämnden bestämmer för vilket antal dagar som utbildning enligt 1 § berättigar till studiehjälp.

Studiebidrag

6 § Studiebidrag utgår, för varje dag som eleven har rätt till studiehjälp, med 0,14 procent av basbeloppet vid heltidsstudier och med 0,07 procent av basbeloppet vid deltidstudier.

Uppbär eleven samtidigt studiebidrag och allmänt barnbidrag enligt lagen (1947:52) om allmänna barnbidrag minskas studiebidraget med det belopp som för samma tid utgår i allmänt barnbidrag.

Återbetalningspliktiga studiemedel

7 § Utöver studiebidrag kan, för varje dag som eleven har rätt till studiehjälp, återbetalningspliktiga studiemedel utgå

1. med högst 0,14 procent av basbeloppet, t. o. m. den månad eleven fyller 18 år,

2. med högst ett belopp som motsvarar vad som utgår i studiemedel enligt 4 kap. 13, 16, 17, 19, 21 och 26 §§ minskat med dels det belopp som eleven för samma tid uppbär i studiebidrag, dels det belopp som regeringen bestämmer för förmåner i form av fria skolmåltider och fria läromedel, fr. o. m. månaden efter det eleven fyller 18 år.

Högre belopp än vad som följer av första stycket kan utgå om eleven har vårdnaden om barn eller är skyldig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utge underhållsbidrag till barn eller om synnerliga skäl föreligger.

8 § Rätten till återbetalningspliktiga studiemedel prövas i förhållande till elevens och föräldrarnas ekonomiska förhållanden t. o. m. den månad eleven fyller 18 år och i förhållande till elevens ekonomiska förhållanden fr. o. m. månaden efter det eleven fyller 18 år eller om eleven är gift.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, centrala studiestödsnämnden meddelar närmare bestämmelser om återbetalningspliktiga studiemedel och om befrielse från återbetalningsskyldighet i vissa fall.

Resekostnadsersättning

9 § Resekostnadsersättning utgår till elev vid skolenhet med statlig vuxenutbildning för resa till och från studieorten enligt de grunder som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, centrala studiestödsnämnden fastställer.

Särskilda bestämmelser

10 § Om elevens uppehälle helt eller till väsentlig del bekostas av staten eller kommun eller eleven uppbär lärlingslön eller annan sådan ersättning, kan den studiehjälp som eleven har rätt till enligt detta kapitel minskas enligt de grunder som regeringen fastställer.

11 § Bestämmelser i detta kapitel om elev som är gift tillämpas från och med kalenderhalvåret efter det äktenskapet har ingåtts.

Med gift elev jämställs elev som lever tillsammans med person med vilken eleven tidigare har varit gift eller har eller har haft gemensamt barn.

12 § Studiehjälp skall vid utbetalningen avrundas till helt kronor, vid öretal under 50 nedåt och vid annat öretal uppåt.

4 kap. Studiemedel

2 § Studiemedel utgår även till studerande vid de läroanstalter och utbildningslinjer som avses i 3 kap. 1 §. Studiemedel utgår i sådana fall dock tidigast från och med det andra kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år.

5 § Studiemedel utgår vid heltidsstudier som omfattar minst två veckor och vid deltidstudier på minst halvtid som omfattar minst fyra veckor.

10 § Studiemedel utgår för sådan del av läsår under vilken den studerande bedriver studier.

Studiemedel utgår även för tid under vilken den studerande är sjuk enligt vad som anges i 28–36 §§.

Vid tillämpning av bestämmelse i detta kapitel skall läsår anses omfatta det antal dagar som bestämmes av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Detta antal dagar skall därvid anses infalla under det eller de kalenderår som bestämmes av regeringen eller myndighet som regeringen utser.

13 § Studiemedel utgår med 0,52 procent av basbeloppet till heltidsstuderande och med 0,26 procent av basbeloppet till deltidstuderande för varje dag den studerande har rätt till studiemedel.

Vad som sägs i första stycket gäller endast om ej annat följer av 14, 16, 17, 19, 22 eller 25 §§.

14 § Har den studerande vårdnaden om barn som ej fyllt 16 år eller är han skyldig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utge underhållsbidrag till barn som ej fyllt 16 år, höjs det belopp som den studerande har rätt till enligt 13 § första stycket med barntillägg. Tillägget utgår för varje barn med 0,09 procent av basbeloppet för varje dag den studerande har rätt till studiemedel.

Även om båda föräldrarna enligt första stycket har rätt till barntillägg, utgår endast ett barntillägg. Detta utges till fadern, eller, om föräldrarna är ense därom, till modern. Är en av föräldrarna skyldig att utge underhållsbidrag som avses i första stycket, utges dock tillägget alltid till denne. Är båda föräldrarna skyldiga att utge underhållsbidrag som avses i första stycket, får barntillägg utgå till envar av föräldrarna.

Har studerande, som enligt första och andra styckena har rätt till barntillägg på grund av att han är skyldig att utge underhållsbidrag till ett barn, tidigare på samma grund erhållit barntillägg för samma barn, utgår dock det nya barntillägget endast om han uppfyller något av följande två villkor, nämligen

1. att i fråga om det senast beviljade barntillägget ha fullgjort den skyldighet som avses i 40 §,
2. att ha medgett att det nya barntillägget får betalas ut till den som har vårdnaden om barnet.

16 § För heltidsstuderande minskas det belopp som utgår enligt 13 § första stycket och 14 § för varje dag med 0,37 procent av den del av den studerandes inkomst under kalenderhalvåret som överstiger nedan angivna delar av basbeloppet.

Antal dagar för vilka studiemedel skall utgå under kalenderhalvåret	Del av basbeloppet
högst 60	175 procent
61– 75	150 procent
76– 90	125 procent
91–105	100 procent
106–120	80 procent
lägst 121	65 procent

17 § Utöver vad som följer av 16 § minskas det belopp som enligt 13 § första stycket och 14 § utgår till heltidsstuderande för varje dag med 0,15 procent av den del av den studerandes förmögenhet som överstiger sex gånger basbeloppet.

19 § För deltidstuderande minskas det belopp som utgår för ett kalenderhalvår enligt 13 § första stycket och 14 § för varje dag med 0,37 procent av den studerandes inkomst under kalenderhalvåret som överstiger 150 procent av basbeloppet.

Utöver vad som följer av första stycket minskas det belopp som enligt

13 § första stycket och 14 § utgår till deltidsstuderande för varje dag med 0,15 procent av den del av den studerandes förmögenhet som överstiger sex gånger basbeloppet.

24 § I studiemedel ingår studiebidrag. Barntillägg utgår dock endast i form av återbetalningspliktiga studiemedel.

Studiebidrag utgår med 8 kronor till heltidssstudierande och med 4 kronor till deltidssstudierande för varje dag den studerande har rätt till studiemedel.

Om studiemedlen enligt 10, 13, 14, 16, 17, 19 och 21–23 §§ utgår med lägre belopp än 0,52 resp. 0,26 procent av basbeloppet per dag utgår studiebidraget med så stor del av 8 resp. 4 kronor som svarar mot förhållandet mellan det belopp som utgår i studiemedel och 0,52 resp. 0,26 procent av basbeloppet.

Utgående studiemedel utgör i första hand studiebidrag. Återstoden utgör återbetalningspliktiga studiemedel.

7 kap. Särskilt vuxenstudiestöd

5 § Särskilt vuxenstudiestöd kan utgå såväl vid heltidssstudier om minst två veckor under ett kalenderhalvår som vid deltidssstudier om minst fyra veckor under ett kalenderhalvår. Till deltidssstudierande kan dock särskilt vuxenstudiestöd utgå endast om studierna bedrivs på minst halvtid.

I fråga om särskilt vuxenstudiestöd äger 4 kap. 6–9 §§ motsvarande tillämpning.

8 kap. Återbetalning av studiemedel

3 § Återbetalningen fördelas på åren fram till och med det år under vilket den återbetalningsskyldige fyller 50 år eller, om denna tid omfattar mindre än 15 år, på 15 år. Återbetalningen fördelas dock i vissa fall på kortare tid. Bestämmelser härom finns i andra och tredje styckena.

Återbetalningen får ej fördelas på fler år än att återbetalningen för det första avgiftsåret uppgår till lägst 500 kronor enligt vad som framgår av följande grupper av bestämmelser, nämligen

1. 23 § andra stycket, jämfört med 16–19 §§, 38 § första stycket, 42 § första stycket och 58 och 59 §§,

2. 23 § tredje stycket, jämfört med 16–21 och 24 §§, 38 § första stycket, 42 § första stycket och 58 och 59 §§.

Återbetalningen får ej fördelas på fler än åren fram till och med det under vilket den återbetalningsskyldige fyller 65 år.

8 § Återbetalning i fall som avses i 6 § fördelas på åren fram till och med det år under vilket den återbetalningsskyldige fyller 50 år eller, om denna tid omfattar mindre än 15 år, på 15 år. Återbetalningen fördelas dock i vissa fall på kortare tid. Bestämmelser härom finns i andra–fjärde styckena och i 9 §.

Återbetalningen får ej fördelas på fler år än att återbetalningen för året närmast efter det under vilket den återbetalningsskyldige uppburit de nya studiemedlen uppgår till lägst 500 kronor.

Återbetalningen får ej fördelas på fler år än att återbetalningen för året närmast efter det under vilket den återbetalningsskyldige uppburit de nya studiemedlen uppgår till lägst det belopp som skulle ha utgått för samma år, om den återbetalningsskyldige ej uppburit de nya studiemedlen, enligt vad som framgår av följande grupper av bestämmelser, nämligen

1. 26 § första stycket, jämfört med 16–21 §§, 38 § första stycket, 42 § första stycket och 58 och 59 §§,

2. 26 § andra och tredje styckena, jämförda med 16–21 och 29 §§, 38 § första stycket, 42 § första stycket och 58 och 59 §§,

3. 27 §, jämförd med 16–21 och 29 §§, 38 § första stycket, 42 § första stycket och 58 och 59 §§.

Har återbetalningstiden för de äldre studiemedel som avses i 6 § förlängts enligt 4 § första stycket, får den gemensamma återbetalningstiden enligt 6 § ej understiga det antal år som skulle ha gällt, om de nya studiemedlen ej utgått.

23 § Årsbelopp beräknas för det första avgiftsåret till belopp motsvarande det tal som erhålles, om återbetalningsbeloppet vid närmast föregående års utgång delas med ett tal motsvarande

1. för återbetalningsskyldig, som under det första avgiftsåret skall fylla högst 36 år, antalet år från och med det första avgiftsåret till och med det år under vilket den återbetalningsskyldige skall fylla 50 år,

2. för äldre återbetalningsskyldig, som under det första avgiftsåret skall fylla högst 51 år, 15 år,

3. för annan äldre återbetalningsskyldig, antalet år från och med det första avgiftsåret till och med det år under vilket han skall fylla 65 år.

Understiger återbetalningsbeloppet vid utgången av året närmast före det första avgiftsåret 500 kronor beräknas dock årsbeloppet för det första avgiftsåret till samma belopp som återbetalningsbeloppet.

Uppgår årsbeloppet för det första avgiftsåret, beräknat enligt första stycket, till lägre belopp än 500 kronor bestäms årsbeloppet för det första avgiftsåret i stället till 500 kronor.

26 § Understiger återbetalningsbeloppet vid utgången av det avgiftsår c, som avses i 25 §, 500 kronor beräknas dock årsbeloppet för avgiftsåret d till samma belopp som återbetalningsbeloppet.

Uppgår årsbeloppet för det avgiftsår d, som avses i 25 §, beräknat enligt 25 §, till lägre belopp än 500 kronor bestäms årsbeloppet för avgiftsår d i stället till 500 kronor.

Årsbeloppet för det avgiftsår d, som avses i 25 §, får dock bestämmas till högst det belopp som fordras för att antalet återbetalningsår skall vara minst detsamma som om den återbetalningsskyldige ej uppburit de nya studiemedlen.

77 § I 78–80 §§ ges särskilda bestämmelser om återbetalningsskyldigheten för den som uppburit återbetalningspliktiga studiemedel för sjukperiod enligt 3 kap. 2 § andra stycket, 4 kap. 28–35 §§ eller 7 kap. 17 § och de bestämmelser som anges där.

78 § Återbetalningspliktiga studiemedel som belöper på sådan del av en sjukperiod som infaller efter en karenstid om 14 dagar medräknas ej vid tillämpning av bestämmelserna i detta kapitel om återbetalningsbelopp eller frivillig återbetalning, om ej annat följer av 79 §.

Som karenstid enligt första stycket räknas endast sådan tid som infaller under sådan studietid som avses i 3 kap. 2 § andra stycket, 4 kap. 28 § eller 7 kap. 17 § i vad avses hänvisning till 4 kap. 28 §. Vid beräkning av karenstid skall flera sjukperioder räknas som en sjukperiod, om den senare börjar inom 20 dagar efter föregående periods slut.

9 kap. Övriga bestämmelser

2 § Har någon uppburit studiestöd obehörigen eller med för högt belopp och har han insett eller bort inse detta, kan vad för mycket utgått genast återkrävas.

Avbryter någon sina studier skall första stycket tillämpas beträffande uppburet studiestöd som avser tiden efter avbrottet. Beror avbrottet på sjukdom skall studiestöd som den studerande uppburit enligt 3 kap. 2 § andra stycket, 4 kap. 28–35 §§ eller 7 kap. 17 § och de bestämmelser som anges där ej återkrävas. Detsamma gäller vid sådan ledighet som avses i 7 kap. 17 a §.

På studiemedel enligt 4 kap. och på särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. som återkräves enligt första eller andra stycket utgår ränta från den dag när medlen uppburits efter en räntesats som vid varje tidpunkt med två procent överstiger normalräntan för lån från statens utlåningsfonder. Om särskilda skäl föreligger, kan återbetalningsskyldig befrias helt eller delvis från skyldighet att erlagga räntan.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft, såvitt avser bestämmelser om beräkning av studiemedel per dag i 4 kap. 13, 14, 16, 17, 19 och 24 §§ samt bestämmelser om återbetalning i 8 kap. 3, 8, 13, 16, 77 och 78 §§, den 1 januari 1982 och i övrigt den 1 juli 1981.

2. Äldre bestämmelser i 4 kap. 16 § om minskning av studiemedel med hänsyn till den studerandes inkomst skall dock gälla för beslut som fattas före den 1 juli 1981 och som avser studiemedel för andra kalenderhalvåret 1981.

Sammanfattning

Inledning

I de tilläggsdirektiv som studiestödsutredningen fick i augusti 1978 framhålls att utredningen i sitt fortsatta arbete bör prioritera stödet till de yngre eleverna i gymnasial utbildning. Studiestödsutredningen har därför valt att i ett delbetänkande lägga fram förslag om utformningen av den framtida studiehjälpen till 16–19-åringar i gymnasieutbildning. Därutöver föreslår utredningen vissa förbättringar av studiemedelssystemet.

Kapitel 1 – Bakgrund

Kapitlet innehåller en redovisning av utredningens principbetänkande (SOU 1977:31) Studiestöd – alternativa utvecklingslinjer, remissinstansernas synpunkter på de i betänkandet framförda förslagen inom studiehjälsområdet samt studiestödsutredningens tilläggsdirektiv i sin helhet.

Utredningen konstaterade i principbetänkandet att det för eleverna avgörande valet av framtida utbildning och yrkesverksamhet till stor del sker vid övergången från grundskolan till gymnasieskolan. Mot bl. a. denna bakgrund föreslog utredningen en kraftig förbättring av studiehjälpen för ungdomar i gymnasial utbildning. Detta förslag fick ett positivt bemötande av ett stort antal remissinstanser, och i direktiven ges utredningen i uppdrag att närmare analysera effekterna av en sådan höjning. För de mest behövande ungdomarna föreslog utredningen ett studiestöd som skulle ligga på en sådan nivå att det kunde konkurrera med arbetsmarknadsutbildningens utbildningsbidrag.

Sedan nuvarande studiehjälpssystem infördes läsåret 1964/65 har samhällets övriga stöd till barnfamiljerna förstärkts på olika sätt. Någon närmare samordning av de familjepolitiska stöden och studiehjälpen har dock inte skett, vilket orsakar s. k. tröskeffekter i barnfamiljernas ekonomi. Utredningen förordade därför bl. a. att bidragsförskott skulle utgå lika länge som studiehjälpförmånerna utgår samt att det statliga bostadsbidraget skulle upphöra att utgå till den som får studiehjälp. Flera remissinstanser tillstyrkte dessa förslag. Socialpolitiska samordningsutredningen pekade dock på att stödet till ungdomar i 16–20-årsåldern även i fortsättningen skulle komma att vara mycket splittrat, och bostadsstyrelsen avstyrkte utredningens förslag

gällande bostadsbidraget. Chefen för utbildningsdepartementet framhåller i direktiven att studiehjälpen inte kan isoleras från de familjepolitiska stödformer som finns inom t. ex. skatte- och sociallagstiftningen. Det är därför nödvändigt att beakta vilka effekter de olika stödformerna tillsammans har på barnfamiljernas disponibla inkomst.

Av de tre alternativen till utveckling av studiehjälpen rekommenderade praktiskt taget alla remissinstanser utredningens alternativ nr 1, dvs. att grunden till nuvarande studiehjälp skall ligga kvar men att det selektiva stödet bör ökas väsentligt. Ett generellt bidrag skulle kunna mildra nuvarande problem med de sammanlagda marginaleffekterna, men departementschefen anför i tilläggsdirektiven att han ändå finner det nödvändigt att ha kvar ett selektivt stöd i studiehjälpssystemet.

Kapitel 2 – Studiehjälpen i dag

Dagens studiehjälpssystem består av flera delar, och i detta kapitel ges en beskrivning av gällande regler och praxis för studiebidrag, inkomst- och behovsprövat tillägg, resekostnadsersättning och återbetalningspliktiga studiemedel. Det förlängda barnbidraget berörs också, eftersom det har direkt anknytning till studiehjälpssystemet. Ett avsnitt behandlar indirekta studiesociala förmåner som fria skolmåltider och läromedel samt skolhälsovård.

De inkomst- och behovsprövade tilläggen har införts för att bidra till en vidgad rekrytering av elever från familjer med bristande studietradition och svag ekonomi. Utredningen har därför bedömt det vara viktigt att närmare studera de båda tilläggens utveckling vad t. ex. gäller antal utbetalade tillägg och i vilken mån de bibehållit sin köpkraft. Under perioden 1965/66–1978/79 minskade antalet beviljade inkomstprövade tillägg från ca 81 000 till endast ca 8 000. Antalet beviljade behovsprövade tillägg har under samma period halverats. Troliga förklaringar till denna utveckling är dels att inkomstgränserna inte ändrats i takt med löneutvecklingen, dels att det blivit allt vanligare att båda föräldrarna förvärsarbetar och att den sammanlagda inkomsten därmed blir så stor att tilläggen inte utgår. En jämförelse av hur studiehjälpen har utvecklats i förhållande till penningvärdeförändringen visar att de båda tilläggen har urholkats kraftigt. Det inkomstprövade tillägget har t. ex. sjunkit i värde så att det numera motsvarar ca en tredjedel av det belopp som gällde läsåret 1964/65.

Utredningen har undersökt vilka som fått behovsprövat tillägg läsåren 1977/78 och 1978/79. Syftet var att utröna i vilken mån det utgått till de grupper det är avsett för. Undersökningen visar att de elever som har fått tillägget går på yrkesinriktade linjer i högre utsträckning än övriga elever. De kommer i regel från hem med ensamstående föräldrar och har fler syskon än genomsnittseleven. Föräldrarna är i mycket stor utsträckning pensionärer och hemarbetande. Cirka 70 % av familjerna har en årsinkomst som understiger 30 000 kr.

De båda tilläggen har således utgått till familjer med svag ekonomi. De senaste årens inflation har emellertid medfört att många som uppenbarligen är i "behovsklass" har för hög inkomst i förhållande till de för dessa tillägg

uppsatta inkomstgränserna. För det behovsprövade tilläggets del gäller även att den dubbla inkomstprövningen ytterligare begränsar gruppen som kan få tillägget.

Kapitel 3 – Utbildning och arbetsmarknad för 16–19-åringar

Kapitlet inleds med en beskrivning av hur ungdomsutbildningen har utvecklats de senaste decennierna. År 1966 infördes ett nytt gymnasium och 1971 sammanfördes gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan till en skolform.

Antalet sökande till gymnasieutbildning ökade under 1960-talet kraftigt ända till år 1966. Därefter minskade efterfrågan, men de senaste åren har den ökat igen. Under hela 70-talet har antalet elever på de 2-åriga yrkesinriktade linjerna ökat markant.

Av en SÖ-rapport angående studieavbrott framgår att drygt hälften av dem som avbrutit sina studier i gymnasieskolan återupptar dem igen. En av de två orsaker som oftast leder till "definitiva avbrott" är ekonomiska problem. I stället för att avbryta studierna skulle 7 % ha velat studera på deltid om det hade varit möjligt.

Kommunal vuxenutbildning infördes år 1967 och antalet elever ökade kraftigt under de första åren. Eleverna är relativt unga. Höstterminerna 1973–1977 var en fjärdedel yngre än 25 år. Antalet elever i åldrarna 16–19 år har dock minskat mellan åren 1972 och 1978. I en undersökning av 16–19-åringar i kommunal vuxenutbildning anger de flesta som skäl till att de inte valt den vanliga gymnasieskolan att de efter grundskolan antingen fått ett arbete eller att de hellre ville börja arbeta.

Arbetsmarknadsutbildningen (AMU) fick sitt egentliga genombrott under åren 1957–1959. Ett villkor för att få sådan utbildning och därmed utbildningsbidrag är, med vissa undantag, att eleven fyllt 20 år. Under 1970-talet har dock samhällsinsatser i form av bl. a. AMU för gruppen 16–19-åringar ökat successivt. År 1978 deltog drygt 15 000 ungdomar i arbetsmarknadsutbildning, varav 32 % i kurser inom det reguljära utbildningsväsendet.

Sedan år 1965 har 16–19-åringarna haft de högsta relativa arbetslöshetssiffrorna av alla åldersgrupper. Deras situation på arbetsmarknaden har förvärrats ytterligare de senaste åren.

En i kapitlet redovisad undersökning visar att många elever i gymnasieskolan förvärsarbetar under terminerna. Det är dock lika vanligt med arbetslöshet och tillfälliga anställningar efter avslutade gymnasiestudier bland dessa ungdomar som bland dem som inte arbetade under studietiden.

Omfattningen av beredskapsarbete har påtagligt ökat de senaste åren. I februari 1979 var i det närmaste 30 000 arbetssökande 16–19-åringar samsatta med sådant arbete. Utöver AMU och beredskapsarbete har arbetsförmedlingarna möjlighet att ge kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Den månad under 1976 då det största antalet utbetalade stöd registrerades fick 4 335 ungdomar i 16–19-årsåldern KAS. I oktober 1979 hade motsvarande siffra stigit till 13 662. Även dessa siffror speglar den försämrade arbetsmarknadssituationen för denna åldersgrupp.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att samhällets stöd till

16–19-åringar i form av arbetsmarknadsutbildning, kontant arbetsmarknadsstöd och beredskapsarbete år 1978 uppgick till ca 1 240 milj. kr.

Kapitlet avslutas med en jämförelse av några olika former av ekonomiskt stöd till ungdomar. Utbildningsbidrag, KAS och beredskapsarbete är från bidragssynpunkt klart mer fördelaktiga än det reguljära studiestödet.

Kapitel 4 – Förutsättningar för den framtida studiehjälpens utformning

Detta kapitel kan betraktas som ett nyckelkapitel. De slutsatser som utredningen drar av den i kapitlet genomförda analysen har avgörande betydelse för den utformning av studiehjälpens som utredningen sedan föreslår.

De utanför studiehjälpssystemet liggande faktorer som granskas är dels de utbildningspolitiska förutsättningarna sådana de ter sig i gymnasieutredningens direktiv, dels de stöd inom skattesystemet och familjepolitiken som berör studiehjälpstagarna.

Den framtida gymnasieskolan

Enligt gymnasieutredningens direktiv måste gymnasieskolan bli mer attraktiv för ett större antal ungdomar än den är i dag. Därför skall t. ex. elevernas varierande önskemål om studiernas innehåll och utformning kunna tillgodoses bättre genom bl. a. individuella studiegångar. Yrkesinriktad utbildning utanför skolan skall kunna kombineras med utbildning i allmänna ämnen inom gymnasieskolan. Utredningen skall överväga åtgärder som ökar flexibiliteten i skolans organisation så att t. ex. kontinuerlig intagning kan bli möjlig. Gymnasieutbildning skall kunna ges antingen sammanhängande eller i etapper. Vidare diskuteras möjligheterna att välja studier på hel- eller deltid. En sådan flexibel gymnasieutbildning kommer utan tvekan att ställa vissa bestämda krav på studiehjälpssystemet.

Familjepolitiska stöd och skattesystemet

Utredningen har i sitt principbetänkande visat att de familjepolitiska stöden på olika sätt har förbättrats. Ur utbildningspolitisk synvinkel har dessa åtgärder emellertid inte samordnats i tillräcklig omfattning. Exempelvis upphör flera av stöden under den tid som barnen bedriver gymnasiala studier. Sådana försämringar i familjeekonomin har hittills inte kunnat motverkas av studiehjälpens. I ett särskilt avsnitt diskuterar utredningen därför möjligheten att med hjälp av en ny konstruktion av studiehjälpens neutralisera dessa s. k. tröskeffekter.

Studiestödsutredningen skall enligt sina direktiv pröva om det selektiva stödet kan byggas ut. Redan i principbetänkandet visade utredningen på de marginaleffekter som skattesystem och bortfall av bidrag kan ge. Utredningen föreslog att dessa effekter skulle undanröjas genom ändringar i reglerna på familjepolitikens och skattepolitikens områden.

I detta betänkande har analysen av möjligheterna att konstruera ett se-

lektivt, inkomstprövat stöd fördjupats. En viktig utgångspunkt för denna analys har varit det faktum att inga avgörande förändringar i den riktning utredningen föreslog i principbetänkandet har gjorts av de skattepolitiska och familjepolitiska förmåner, som berör familjer med barn i gymnasieskolan. Utredningen har därför räknat med att tröskeeffekterna i allt väsentligt kommer att bestå, åtminstone under överskådlig tid. Analysen visar att det i praktiken knappast är möjligt att utforma ett selektivt stöd som avtar med stigande familjeinkomst. Marginaleffekterna skulle i normala inkomstlägen komma att ligga nära eller i många fall över 100 %. Dessutom skulle marginaleffekterna vara nästan omöjliga att förutse för den enskilde inkomsttagaren.

Kapitel 5 – Studiehjälpen i framtiden

Med utgångspunkt i de förutsättningar som redovisats i kap. 4 föreslår utredningen i detta kapitel en ny utformning av studiehjälpen till 16–19-åringar i gymnasial utbildning.

Undersökningen i föregående kapitel av de marginaleffekter som skatt och bortfallande bidrag ger visar att införandet av ett selektivt studiestöd som prövas mot ekonomin skulle bli mycket problemfyllt. Om extrema marginaleffekter skall kunna undvikas, måste konstruktionen av stödet bli komplicerad och ändringar göras i den varje gång t. ex. skatteskalorna ändras. Systemet skulle dessutom bli utomordentligt svåröverskådligt för mottagarna av detta studiestöd. Utredningen anser därför att studiehjälpen bör göras oberoende av andra bidrag och av skattesystemet. Detta kan åstadkommas på två sätt, dels med ett generellt bidrag, dels med ett selektivt stöd som i motsats till vad som hittills skett inte skall prövas mot ekonomin. Utredningen diskuterar även vilka krav som studiehjälpen måste uppfylla. Studiehjälpen skall vara ett komplement till utbildningspolitiska insatser och skall kunna anpassas till en ny gymnasieskola. Den måste vara enkel att överblicka och ha ett för alla begripligt regelverk. Slutligen skall stödet i görligaste mån vara fritt från marginaleffekter.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det till alla yngre elever i gymnasial utbildning skall utgå ett generellt stöd som förstärks kraftigt. Detta medför att studiehjälpens hittillsvarande roll som fördelningspolitiskt instrument upphör. Utredningen konstaterar emellertid att det inte är möjligt att nå de önskvärda fördelningspolitiska effekterna utan att förorsaka marginaleffekter som också i normala inkomstlägen förtar den fördelningspolitiska ambitionen.

Studiehjälpen skall, enligt utredningens förslag, bestå av i huvudsak följande tre delar: 1. Det ovan nämnda generella stödet benämnt generellt studiebidrag. 2. En särskild studiehjälp till de ungdomar som är svårast att rekrytera till gymnasieskolan. 3. Som ett kompletterande stöd ges såväl 16–17-åringar som 18–19-åringar möjlighet att erhålla återbetalningspliktiga studiemedel.

Ett *generellt studiebidrag* som jämfört med dagens studiebidrag höjs kraftigt möjliggör för det stora flertalet elever att genomgå gymnasieskolan utan

skuldsättning. Det medför inga ogynnsamma margineffekter i familje-ekonomin och det blir enkelt att administrera.

Utgångspunkten för en diskussion om studiebidragets nivå bör vara att ingen skall få ett sämre stöd än vad som i dag totalt kan utgå. Därför bör i det generella bidraget inräknas de belopp som i dag utgår i form av studiebidrag, inkomstprövat och behovsprövat tillägg.

Nuvarande studiebidrag utgår med samma månadsbelopp som barnbidraget men endast under studietiden, dvs. i regel bara för nio månader per år. I dag är skillnaden mellan bidragens årsbelopp 700 kr. För att undanröja denna tröskeeffekt föreslår utredningen att studiebidraget skall utgå med ett månadsbelopp som är så stort att årsbeloppet blir minst lika stort som barnbidragets årsbelopp.

Trots vissa justeringar har studiehjälpen under de gångna åren alltmer urholkats. Mot denna bakgrund finner utredningen det rimligt att det generella studiebidraget värdesäkras genom anknytning till den allmänna försäkringens basbelopp. En sådan åtgärd skulle även bidra till en bättre samordning mellan de studiesociala systemen, vilket efterlyses i direktiven.

Utredningen föreslår således att studiebidraget skall utgå med 0,14 % av basbeloppet per studiedag. Det ger, räknat på basbeloppet 14 900 kr. för mars 1980, en summa av 649 kr. per studiemånad.

Med införandet av ett enhetligt stöd upphör, som tidigare nämnts, det fördelningspolitiska inslaget i studiehjälpen. Den föreslagna nivån innebär vidare att de ekonomiskt svaga grupperna endast får mindre förbättringar. Utredningen ser det därför som nödvändigt att fördelningspolitiska åtgärder genomförs parallellt med utredningens förslag, t. ex. genom förändringar i skattesystemet och av villkoren för rätten till bostadsbidrag.

En del ungdomar söker sig över huvud taget inte till någon gymnasieutbildning. Andra påbörjar en utbildning men avbryter sina studier. Bland dessa ser utredningen en särskild riskgrupp, nämligen de ungdomar som inte får vare sig arbete eller utbildning. I syfte att mer effektivt än nu kunna rekrytera dessa ungdomar till gymnasiala studier, föreslår utredningen att ett selektivt stöd kallat *särskild studiehjälp* konstrueras för denna grupp. Urvalet av de elever som skall få detta stöd bör göras med hänsyn till utbildningspolitiska, arbetsmarknadsmässiga och sociala faktorer och inte efter en renodlad ekonomisk prövning. Nivån på detta stöd bör inte avvika alltför mycket från de belopp som utbetalas i form av olika arbetsmarknadspolitiska stöd. Utredningen anser därför att den särskilda studiehjälpen tillsammans med det generella studiebidraget skall uppgå till ca 1 300 kr. per månad, dvs. så mycket som i dag kan utgå i kontant arbetsmarknadsstöd räknat efter skatt.

En förutsättning för att den särskilda studiehjälpen skall kunna utgå bör vara att skolan tar ett särskilt ansvar för dessa elever. En viktig uppgift för gymnasieutredningen är just att föreslå sådana förändringar som kan göra gymnasieskolan bättre anpassad att ta emot de elever som i dag finns i t. ex. arbetsmarknadsutbildning. Utredningen erinrar i detta sammanhang om en rad insatser som samhället redan i dag gör för de ungdomar som saknar arbete och inte heller befinner sig i utbildning. Som exempel kan nämnas kommunernas tvååriga uppföljningsansvar för ungdomar i åldrarna

16–18 år och det s. k. 200-försöket. Sådana åtgärder kan komma att bli naturliga inslag i den framtida gymnasieskolan.

Utredningen menar att den särskilda studiehjälpen skall utgöra ett komplement till andra utbildningspolitiska insatser. Den modell för ett selektivt stöd som studiestödsutredningen föreslår bör därför prövas i anslutning till den försöksverksamhet inom utbildningsområdet som bl. a. gymnasieutredningen bedriver. I en sådan lokal försöksverksamhet får klarläggas vilka ungdomsgrupper som kan rekryteras till utbildning på det sätt utredningen avser samt hur administrationen för den särskilda studiehjälpen bör utformas. Beträffande beredningen av ärenden om särskild studiehjälp diskuterar utredningen flera tänkbara alternativ, t. ex. SSA-råden och intagningsnämnderna.

De återbetalningspliktiga studiemedlen skall i första hand komplettera de övriga stöden. Med ett kraftigt höjt generellt studiebidrag räknar utredningen med att relativt få elever behöver ansöka om återbetalningspliktiga studiemedel och att lånebeloppen för åtminstone de yngsta eleverna kan bli jämförelsevis begränsade.

Enligt gällande regler kan 18–19-åringar som brutit det ekonomiska sambandet med föräldrarna utnyttja återbetalningspliktiga studiemedel i den utsträckning att detta belopp tillsammans med studiebidrag, tillägg och förmåner i form av fria skolmåltider och läromedel motsvarar det totalbeloppet inom studiemedelsystemet. Därigenom är dessa återbetalningspliktiga studiemedel indirekt anknutna till den allmänna försäkringens basbelopp. Utredningen föreslår därför att de återbetalningspliktiga studiemedlen anknyts till basbeloppet oavsett vilken ålderskategori den sökande tillhör. Vidare föreslås att alla elever som uppnått myndighetsåldern, oberoende av föräldrarnas inkomst och förmögenhet, skall få tillgång till återbetalningspliktiga medel. Dessa skall kunna utnyttjas i så stor omfattning att de tillsammans med det övriga studiestöd som eleven får når upp till studiemedelnivå.

För 16–17-åringar föreslår utredningen ett maximibelopp på 0,14 % av basbeloppet per studiedag, att provning sker mot föräldrarnas ekonomi samt att hänsyn även tas till förekomst av syskon.

Kapitel 6 – Vissa frågor om rätt till studiehjälp

I detta kapitel behandlar utredningen hur rätten till studiehjälp bör avgränsas avseende ålder, minsta kurstid och studier på deltid. Vidare diskuteras läringslönens inverkan på studiehjälpen, dagberäkning av studiehjälp, hur ofta utbetalning av studiehjälpen skall ske samt om studiebidrag skall utgå under t. ex. sjukdom.

Som *undre åldersgräns* gäller i dag att studiebidraget utgår fr. o. m. kvartalet efter det eleven fyllt 16 år. Om samma gräns används i det studiehjälpssystem som utredningen föreslår, skulle det innebära att elever som fyller år sent på året inte får någon studiehjälp förrän de gått större delen av terminen. Utredningen anser att gränsen i studiesocialt avseende bör följa gränsen mellan obligatorisk och frivillig utbildning och att studiehjälpen skall utgå fr. o. m. den tidpunkt då eleven påbörjar gymnasiala studier.

Den övre åldersgränsen för studiehjälp går enligt gällande regler vid 20 år och utgör samtidigt gräns mellan studiehjälps- och studiemedelssystemet.

En elev i gymnasieskolan har rätt till studiemedel under förutsättning att han fyllt eller fyller 20 år det kalenderår läsåret börjar. Vid vilken tidpunkt läsåret börjar varierar emellertid mellan olika linjer och kurser i gymnasiet liksom vid folkhögskolorna. Vidare är läsårsbegreppet inte tillämpligt i kommunal vuxenutbildning på samma sätt som i gymnasieskolan. Denna bestämmelse leder således till att lika gamla elever inom olika slag av gymnasieutbildning kan tillhöra olika studiestödssystem. För att åstadkomma större rättvisa mellan elever i olika utbildningar föreslår utredningen en justering av reglerna. Studiehjälp skall således enligt förslaget utgå t. o. m. första kalenderhalvåret det kalenderår eleven fyller 20 år, och först fr. o. m. det andra halvåret skall studiemedel kunna utgå.

Minsta kurs tid för att rätt till studiehjälp skall föreligga är i dag åtta veckor vid heltidsstudier. Sedan denna regel infördes har emellertid både utbildningsutbud och elevsammansättning blivit mer differentierade. De korta och mer yrkesinriktade kurserna har ökat kraftigt, och ett stort antal kurser är kortare än åtta veckor. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att minsta kurs tid vid heltidsstudier sätts till två veckor och vid deltidstudier på minst halvtid till fyra veckor.

Studiehjälp för *deltidsstudier* utgår i dag endast i form av återbetalningspliktiga studiemedel och i praktiken bara för elever i kommunal och statlig vuxenutbildning samt vid Hermods skola. Studiestödet bör enligt direktiven utformas så att det kan anpassas till ett system innebärande studier varvade med yrkesverksamhet samt gymnasiala studier på deltid. Utredningen föreslår därför att samtliga former av studiehjälp skall kunna utgå vid studier på deltid, dock minst på halvtid.

Utbetalning av studiehjälp skall enligt gällande regler ske minst en gång per termin. Kommunerna ansvarar för utbetalning av studiebidrag och tillägg, medan CSN administrerar och betalar ut de återbetalningspliktiga medlen.

Förutsättningarna för utbetalningen ändras i och med att utredningen föreslår att det generella studiebidraget skall kunna utgå utan någon särskild prövning. När en elev börjar i gymnasieskolan skickar skolan in de nödvändiga uppgifterna till utbetalningssystemet. Ingen ansökan behöver därför göras och därmed behöver man inte befara att någon elev p. g. a. bristfällig information går miste om denna förmån. Vidare är det föreslagna beloppet väsentligt högre än dagens studiehjälp. Mot bl. a. denna bakgrund anser utredningen att det är lämpligt att studiehjälp betalas ut per månad.

Elever på vissa yrkesinriktade linjer i gymnasieskolan kan få *lärlingslön* under praktikperioderna. Antalet elever som läsåret 1978/79 fick sådan lärlingslön uppskattar utredningen till ca 5 000. Om lärlingslönen är större än ett fribelopp på 200 kr. per månad reduceras summan av studiebidrag och eventuella tillägg krona för krona av överskjutande belopp. Utredningen har övervägt om det skulle vara möjligt att betrakta lärlings- och praktiklön som en vanlig inkomst för att inkomstbegreppet skulle bli detsamma inom studiehjälps- och studiemedelssystemen.

Enligt gällande avtal uppgår lärlingslönen i normalfallet till ca 1 200 kr.

per månad efter skatt. Med ett oreducerat generellt studiebidrag på ca 650 kr. skulle elevens sammanlagda disponibla inkomst kunna bli ca 1 850 kr. Om studiemedelssystemets behovsprövningsregler skulle tillämpas, skulle lärlingslönen vid basbeloppet 14 900 kr. kunna uppgå till 910 kr. per månad innan studiehjälpen reduceras. Med ett generellt studiebidrag på 650 kr. skulle fribeloppet för lärlingslön behöva höjas till över 850 kr. för att det generella studiebidraget skulle kunna utgå till någon del.

I studiestödsutredningens direktiv pekas på de problem som uppstår när elever med i övrigt likartade förhållanden erhåller olika ekonomiska stöd. Att låta det generella studiebidraget utgå oreducerat till elever med lärlingslön eller att använda studiemedelssystemets reduceringsregler skulle öka skillnaden mellan elever med resp. utan lärlingslön. Mot denna bakgrund har studiestödsutredningen inte funnit anledning att föreslå någon ändring av de regler som gäller lärlingslön/praktiklön.

Nuvarande regler för *studiehjälp under sjukdom* leder till orättvisa mellan olika elever. Har utbetalning av studiehjälpen hunnit ske före insjuknandet får eleven behålla bidraget. Om däremot sjukdomen inträffar före utbetalningen, får eleven studiehjälp endast för den faktiska studietiden. Dessa regler avser studiebidraget jämte tillägg. För elever med återbetalningspliktiga studiemedel gäller att de får behålla dem under sjukperioden. Om sjukdomen varar längre än karenstiden på 14 dagar, avskrivs studieskulden för sjukdagarna efter karenstiden.

Utredningen anser att det är skäligt att även det generella studiebidraget utgår vid styrkt sjukdom och att alla elever i gymnasieskolan oavsett studiestödsform omfattas av samma villkor vid sjukdom. Likaså bör eleven ha rätt till studiehjälp vid viss annan frånvaro. Utredningen avser att återkomma till försäkringsfrågorna i slutbetänkandet.

Kapitel 7 – Administration av studiehjälpen

Utredningen föreslår i detta kapitel ett administrativt system för handläggning av studiehjälpen. Vid utformningen av förslaget har hänsyn tagits till att ett förslag omfattande studiestödsadministrationen i dess helhet inte kan lämnas förrän i slutbetänkandet.

Det här framlagda förslaget innebär bl. a. att utbetalning av studiehjälpen sker genom ett databaserat utbetalningssystem. Eleven skall, som tidigare nämnts, inte behöva ansöka om att få vare sig det generella studiebidraget eller den särskilda studiehjälpen, utan skolan sköter om inrapporteringen till utbetalningssystemet. Före utbetalningen kontrolleras om t. ex. KAS eller utbildningsbidrag utgår så att felaktiga utbetalningar kan undvikas.

I valet av utbetalningssystem anser utredningen att både den allmänna försäkringens system med RFV som huvudman och STIS-systemet med CSN som huvudman uppfyller de rent tekniska kraven. Vid en preliminär bedömning av vilket utbetalningssystem som skall utnyttjas för det generella studiebidraget talar dock flera skäl för RFV:s datasystem. Innan slutgiltig ställning tas måste emellertid en del problem analyseras ytterligare. Det gäller t. ex. rutinerna vid inrapporteringen och ansvarsfördelningen om flera myndigheter blir inbegripna i administrationen.

Utredningen avser att till regeringen överlämna en redovisning av denna analys kring månadsskiftet september–oktober 1980 och då även lämna slutgiltigt förslag till val av utbetalningssystem.

Kapitel 8 – Kostnadsberäkningar för studiehjälpen

Utredningens förslag till förbättrad studiehjälp innebär att kostnaderna för studiestödet ökar. Vid bedömningen av den totala kostnaden bör emellertid beaktas att det förbättrade stödet medger besparingar på andra områden. Så bör t. ex. de insatser som samhället gör för ungdomar under 20 år inom det arbetsmarknadspolitiska området kunna minskas. I kapitlet redovisar utredningen sina beräkningar av dels kostnaden för den nya studiehjälpen, dels de besparingar som kan göras.

Vid beräkningen av det antal elever som skall ha det generella studiebidraget har hänsyn tagits till bl. a. den rekryteringseffekt som kan uppnås med detta stöd. Med utgångspunkt från elevantalet 230 000, vilket således är högre än de senaste årens genomsnitt, blir kostnaden för det nya generella studiebidraget 1 234 milj. kr.

Beträffande de återbetalningspliktiga studiemedlen räknar utredningen med att ca 2 500 elever i åldern 16–17 år och att ca 15 000 elever dvs. en fjärdedel av de myndiga eleverna, kommer att utnyttja dessa medel, som därmed årligen skulle uppgå till 265 milj. kr.

Om en elev samtidigt har studiebidrag och allmänt barnbidrag, skall enligt utredningens förslag i avsnitt 6.1.1 studiebidraget minskas med ett belopp som motsvarar barnbidraget. Det innebär att den totala kostnaden för den nya studiehjälpen kan reduceras med 35 milj. kr.

I proposition 1979/80:145 lämnas förslag om att arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete i princip inte skall förekomma för ungdomar under 18 år, utan dessa ungdomar skall i stället få möjlighet till utbildning som förläggs till företag. Enligt studiestödsutredningens mening kommer propositionens förslag i kombination med den förstärkta studiehjälpen att leda till att fler ungdomar än i dag rekryteras till gymnasieskolan. En väsentlig del av de resurser som i dag satsas på arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar under 18 år bör därför kunna sparas in. Utredningen uppskattar detta belopp till 700 milj. kr. Det belopp som i dag utgår i form av studiehjälp är på 520 milj. kr. Merkostnaden för den nya studiehjälpen skulle således bli 244 milj. kr. varav 54 milj. kr. är bidrag.

För att nå de mål som utredningen satt upp för ett effektivt studiestöd krävs att studiehjälpen redan från början byggs ut i full omfattning. Det är förutsättningen för att t. ex. gymnasiala studier med studiehjälp verkligen blir ett alternativ för de ungdomar som annars söker sig ut på arbetsmarknaden.

Utredningen bör enligt direktiven även utreda möjligheten att upprätta en plan för en stegvis höjning av stöden. Två olika vägar att etappvis bygga ut stödet redovisas därför. Alternativ A bygger på att antalet elever som skall få den nya formen av studiehjälp begränsas. I etapp 1 får alla elever som börjar i årskurs 1 det nya stödet, medan eleverna i årskurserna 2, 3

och 4 behåller den studiehjälp som de haft tidigare under sin gymnasieutbildning. I den andra etappen utsträcks den nya studiehjälpens gälla även eleverna i årskurserna 2, 3 och 4. Ungefär 50 % av eleverna i gymnasieskolan finns i årskurs 1 och i de högst ett-åriga specialkurserna, och då förslaget enligt alternativ A bör genomföras under två på varandra följande år kommer kostnaden att fördelas ungefär lika på de båda etapperna. Alternativ B innebär att stödet successivt förstärks genom att stödbeloppet höjs. Som första etapp föreslås att det inkomstprövade tillägget uppgår i det nya, generella studiebidraget, som då blir 466 kr. per månad. I nästa etapp medräknas det behovsprövade tillägget, och det generella studiebidraget skulle därmed uppgå till 681 kr. per månad.

Vid en jämförelse mellan de båda alternativen konstaterar utredningen att besparingarna slår igenom redan efter första året om alternativ A väljs. Däremot kommer alternativ B inte att ge någon påtaglig besparingseffekt förrän detta är helt utbyggt. Vidare innebär alternativ B en mer omfattande administration eftersom ansöknings- och prövningsförfarandet måste finnas kvar under hela övergångsperioden. Med alternativ B blir övergångstiden endast ett år.

Kapitel 9 – Vissa studiemedelsfrågor

Utredningen föreslår i detta kapitel några angelägna förbättringar vad gäller studiemedlen i avvaktan på de förslag till reformer inom studiemedelsystemet som utredningen avser att lämna i sitt slutbetänkande.

Studiemedlens totalbelopp bör enligt utredningens mening höjas från 140 till 145 % av basbeloppet. En orsak till att studiemedlen inte varit helt värdebeständiga är att index för livsmedel och bostad stigit snabbare än det totalindex som basbeloppet grundas på. Dessa båda poster betyder mycket i den studerandes ekonomi. En höjning är bl. a. därför motiverad.

Nuvarande fribeloppsgräns för egen inkomst är ogynnsam för den som vill läsa på deltid och ha ett förvärvsarbete vid sidan av studierna samt för de förvärvsarbetande som för en kortare tid vill vara helt lediga från sitt arbete för att kunna studera. Om en yrkesverksam person vill gå en kurs om t. ex. två månader får han bara tjäna 2 700 kr. i månaden de resterande fyra månaderna av halvåret om inte studiemedlen skall reduceras. Nu gällande regler gynnar med andra ord inte återkommande utbildning i form av korta kurser. Utredningen föreslår att fribeloppen höjs och då särskilt kraftigt för studier i korta kurser. Den studerande i ovanstående exempel skall enligt utredningens förslag få kunna tjäna 5 600 kr. per månad resten av halvåret.

Studiemedlen utgår i dag efter det antal hela 15-dagarsperioder som kursen eller läsåret omfattar. Det innebär ofta att vissa "överskottsdagar" inte får medräknas och att eleverna därmed kan gå miste om väsentliga belopp. Utredningen förordar därför att s. k. dagberäkning införs, dvs. att studiemedlen utgår med ett visst belopp per dag under studieåret.

För att inte återbetalningen av studiemedelsskulder skall spridas ut under alltför lång tid skall avgiften, enligt gällande regler, vara minst en tiondel

av basbeloppet det första återbetalningsåret. De senaste årens inflation har medfört att denna minimiavgift ökat väsentligt. Under år 1980 är den 1 390 kr. Detta får till konsekvens att den totala återbetalningstiden minskar. Utredningen föreslår att minimiavgiften anges i kronor och att kopplingen till basbeloppet upphör. Som lämplig minimiavgift föreslås 500 kr. Om den totala skulden är 500 kr. eller mindre bör den betalas under ett år.

Summary

Introduction

In August 1978 the State Study Assistance Commission was given supplementary terms of reference by the Swedish Government. These directives said that the commission should accord priority in its future work to aiding the younger pupils enrolled in secondary schools. The Study Assistance Commission has therefore elected to put out a separate report containing proposals for the design of future study assistance to 16–19 year-olds in secondary education. In addition the commission proposes certain improvements in the study funds system (grants and loans mainly for students in higher education).

Chapter 1 – Background

This chapter gives an account of the commission's basic report entitled "Study Assistance: Alternative Development Lines" (*Studiestöd -alternativa utvecklingslinjer*, SOU 1977:31), viewpoints of various submission bodies on the report's proposals in the study assistance field, and the supplementary terms of reference for the commission in their entirety.

A point made by the commission in its basic report was that most pupils face their crucial choice of future education and career when they go from primary to secondary school. It was partly against this background that the commission proposed greatly improved financial aid to young people studying at secondary level. This proposal was favourably received by a great many submission bodies, and the directives mandate the commission to analyze more closely the effects of such an increase. To help the neediest teenagers, the commission recommended that the level of financial aid to pupils be such as to enable it to compete with the training allowances payable under the public programme of labour market training.

Since the present system of study assistance was introduced in the 1964/65 academic year, the other kinds of support that society renders to families with children have been strengthened in various ways. But there has been no closer coordination of family-policy measures with study assistance, which causes so-called threshold effects in the finances of childed families. The commission therefore recommended inter alia the disbursement of ad-

vance allowances for as long as the study assistance benefits were payable, plus the termination of housing allowances for persons in receipt of study assistance. Several submission bodies endorsed these proposals. However, the Social Policy Coordinating Commission pointed out that the aid given to young people aged 16–20 would continue to be highly fragmented, and the National Housing Board rejected the commission's proposal relating to the housing allowance. The Minister of Education notes in the directives that study assistance cannot be isolated from the family-policy supportive forms that are to be found in, say, tax laws and social welfare legislation. It is therefore necessary to consider what effects the various aid forms have in the aggregate on the disposable income of families with children.

Of the three alternatives for the development of study assistance, virtually all submission bodies recommended the commission's alternative no. 1, i. e. retain the basis for the present system of study assistance but substantially increase the selective form of aid. Although an across-the-board grant could alleviate the problems now posed by the combined marginal effects, the Minister of Education states in the supplementary directives that he nevertheless finds it necessary to retain selectivity in the study assistance system.

Chapter 2 – Study assistance today

The present-day system of study assistance consists of several parts, and this chapter describes existing rules and practice in force for student grants, means-tested and needs-tested increments, reimbursement of fares or travelling expenses, and repayable study assistance. Also treated is the prolonged child allowance, this because of its direct linkage with the study assistance system. One section of the chapter takes up indirect student welfare benefits such as free school lunches and teaching aids, as well as health services for schoolchildren.

The means-tested and needs-tested increments were introduced to promote broader recruitment of pupils from families with deficient studying traditions and weak finances. For this reason the commission deemed it important to analyze the trends taken by both increment types, e. g. as regards the number of increments paid out and the extent to which they have maintained their purchasing power. During the period from fiscal year 1965/66 to 1978/79 the number of approved means-tested increments fell from about 81,000 to only about 8,000. In the same period the number of approved needs-tested increments was halved. There are two plausible explanations for this development: first, the income limits have not been changed to keep pace with the movement of wages and salaries; and second, it has become more and more common for both parents to work for gain, thereby making their aggregate income so large as to rule out eligibility for the increments. A comparison of how study assistance has evolved in relation to changes in the value of money shows that both increment types have very much eroded away. To illustrate, the means-tested increment has fallen in value so that it is now equivalent to about one-third of the amount which held for the 1964/56 academic year.

The commission has investigated which persons were in receipt of needs-tested increments in the 1977/78 and 1978/79 academic years, in order to find out the extent to which such supplements went out to the groups for which they were intended. According to the investigation, the pupils who received increments take vocational courses to a greater extent than other pupils. As a rule they come from homes with solo parents and they have more siblings than the average pupil. A great many of the parents are pensioners or homemakers. About 70 % of the families earn an annual income of less than Skr 30,000.

Hence the two types of increment have gone out to families that are weak financially. But due to the inflation of recent years, many persons who obviously must be put in the "needy class" earn incomes that are much higher than the income limits set up for these supplements. As far as the needs-tested increment is concerned, the group that qualifies for it is restricted even more by the twofold testing than for the income (means-tested) increment.

Chapter 3 – Education and employment for 16–19 year-olds

This chapter starts off by describing how the education and training of young persons has developed in the past few decades. In 1966 a new secondary school was introduced, and in 1971 the earlier *gymnasium* (pre-university school), continuation school and vocational school were merged into a single school type.

The number of applicants for secondary schooling increased sharply during the 1960s right up to 1966. Demand fell off after that, but in the past few years it has picked up again. Throughout the 1970s there was an upsurge of enrolments in the two-year vocational lines.

To judge from a report on discontinuation of studies ("dropouts") published by the National Board of Education (SÖ), slightly more than half of those who interrupted their studies in upper secondary school resume them later on. One of the two main causes of "definite discontinuations" or irrevocable dropouts is financial problems. Had it been possible, 7 % would have preferred to study part-time instead of discontinuing their studies.

Municipal adult education, introduced in 1967, witnessed sharply stepped-up enrolments during the first few years. The students are fairly young. In the autumn terms 1973–1977 one-fourth were younger than 25. Enrolments in the 16–19 age bracket dwindled between 1972 and 1978. When 16–19 year-olds in municipal adult education were asked in an investigation why they did not enter ordinary secondary school after finishing primary, most of them said they had either landed a job or preferred to start working.

Labour market training (AMU) scored its real breakthrough during the years 1957–1959. Apart from some exceptions, a person must have reached the age of 20 in order to qualify for such training and, concomitantly, for training allowances. During the 1970s, however, the public sector gradually intensified its commitments in this area, notably in the form of AMU for the 16–19 age group. In 1978 just over 15,000 young persons took part

in labour market training, 32 % of them in courses under the purview of the regular educational system.

Since 1965 the 16–19 year-olds have had the highest relative unemployment figures of all age groups. Their situation on the labour market has taken an even worse turn in recent years.

According to another investigation documented in this chapter, many pupils in secondary school work on the side while they study. However, it is just as common for these young persons to be unemployed or working temporarily after finishing school as it is for those who did not work during the school terms.

The past few years have witnessed a substantially increased volume of relief work. In February 1979 nearly 30,000 job-seeking 16–19 year-olds were engaged in such work. In addition to providing AMU and relief work, the local employment offices are in a position to give cash labour market assistance (KAS). The largest number of assistance payments in 1976 was recorded for a month in which 4,335 persons 16–19 year-olds received KAS. In October 1979 the corresponding figure had risen to 13,662. These figures, too, reflect the worsened labour market situation for this age group.

Summing up, the commission observes that society's support of 16–19 year-olds, in the form of labour market training, cash labour market assistance and relief work, amounted to about Skr 1,240 million in 1978.

The chapter concludes with a comparison of some different forms of financial aid to young people. Seen from the grant-in-aid aspect, training allowances, KAS and relief work are distinctly more favourable than the regular study assistance.

Chapter 4 – Prerequisites for the design of future study assistance

Chapter 4 may be regarded as a key chapter. The conclusions which the commission draws from the analysis it contains bears crucially upon that design of study assistance which the commission later proposes.

Two factors external to the study assistance system are examined: first, the prerequisites for educational policy as these appear in the directives handed down to the Upper Secondary School Committee; and second, the forms of aid within the tax system and family policy which affect the recipients of study assistance.

The future secondary school

According to the directives for the Upper Secondary School Committee, the secondary school must be more attractive to young people than it is today. Thus the varying wishes of pupils as to the content and design of curricula could be better satisfied by various arrangements, notably individualized courses of study. Vocational training outside the school could be combined with education in general subjects inside the secondary school. The committee is called upon to consider measures which increase the flexi-

bility of school organization so that, say, continuous admissions can be possible. It should be feasible to provide secondary education either uninterruptedly or in stages. Also discussed is the feasibility of choosing studies on a full-time or part-time basis. Flexible secondary schooling of this kind will undoubtedly impose certain fixed demands on the study assistance system.

Family-policy aid and the tax system

The State Study Assistance Commission has shown in its basic report that the forms of support available under family policy have been improved in various ways. Seen from the aspect of educational policy, however, these measures have not been sufficiently coordinated. For instance, several of the aid forms are discontinued while the children are pursuing secondary studies. So far such impairments of family finances have been unamenable to study assistance remedies. The commission therefore discusses, in a separate section, the feasibility of letting a new design of study assistance help to neutralize these so-called threshold effects.

Under its directives the State Study Assistance Commission is called upon to try out whether selective aid can be expanded. Already in its basic report the commission called attention to the marginal effects which the tax system and the fall-away of grants and allowances can produce. The commission proposed to remove these effects by having changes made in the rules which govern in the fields of family policy and tax policy.

This report analyzes in greater depth the feasibility of designing a selective, means-tested form of aid. An important starting point for this analysis has been the fact that no decisive changes in the direction proposed in the commission's basic report have been wrought by those benefits under tax policy and family policy which affect families with children in secondary school. The commission has therefore reckoned with the likelihood that threshold effects will essentially persist for at least the foreseeable future. As the analysis shows, it is scarcely practicable to design a form of selective aid which diminishes with rising family income. At normal income levels the marginal effects would come close to 100 % or in many cases higher than that. Besides, the marginal effects would be nearly impossible to foresee for the individual earner.

Chapter 5 – Study assistance in the future

Proceeding from the prerequisites set forth in Chap. 4, the commission now proposes a new design of study assistance to 16–19 year-olds in secondary education.

As shown by the previous chapter's investigation of the marginal effects produced by taxes and falling-away allowances, the introduction of selective study assistance to be tested against personal financial condition would be full of problems. If extreme marginal effects are going to be avoided, the structure of such aid is bound to be complicated and changes will have

to be made in it each time (say) the tax scales are changed. Besides, the system would be extraordinarily arcane to the recipients of selective study assistance. The commission therefore feels that study assistance should be made independent of other allowances and of the tax system. This can be done in two ways: first, with an allowance granted across the board; and second, with a form of selective aid which unlike practice so far would not have to be tested against personal financial condition. The commission also discusses the criteria that study assistance must meet. To begin with, study assistance shall serve as an adjunct to measures of educational policy and be adaptable to a new secondary school. Next, it must be easy to overview and abide by a system of rules that everyone can comprehend. Lastly, wherever possible the assistance shall be freed from marginal effects.

Given this background, the commission proposes to make all younger pupils in secondary education eligible for study assistance, payable across the board and with benefit levels to be sharply raised. Implementation of the proposal would terminate the role that study assistance has so far played as an instrument of income redistribution policy. However, the commission observes that it will not be possible to achieve these desirable distributional effects without causing marginal effects which also at normal income levels vitiate the ambition of income redistribution policy.

The commission wants study assistance to consist of three main parts as follows: 1. The above-mentioned form of aid across the board, to be termed general student grant. 2. A separate form of study assistance payable to those young persons who are hardest to recruit for secondary school. 3. As a supplementary form of aid, both 16–17 year-olds and 18–19 year-olds to be given the opportunity to obtain repayable study assistance.

A *general student grant*, which compared with today's study allowance would be on a much higher level, will enable the vast majority of pupils to complete their secondary education without incurring debts. It does not visit unfavourable marginal effects on the family finances and it will be easy to administer.

The starting point for a discussion about the level of the student grant should be that nobody shall receive aid lower than that which is now payable totally. That is why calculation of the general grant should include those amounts which go out today in the form of study allowances, means-tested increments and needs-tested increments.

The present study allowance is payable at the same monthly amounts as the child allowance but only during the studying period, i. e. as a rule for no more than nine months of the year. Today, the annual difference between the two types of grant comes to 700 kronor. To eliminate this threshold effect, the commission would like the proposed general student grant to be paid at a monthly amount large enough so that the annual total at least equals that of the child allowance.

In spite of certain adjustments, the value of study aid has increasingly eroded in recent years. Given this background, the commission finds it reasonable to make the general student grant inflation-proof by tying it to the base amount of the national insurance scheme. Such a step would also improve coordination between the student welfare systems, a goal sought by the commission's directives.

The commission accordingly proposes to have the student grant payable at the rate of 0.14 % of the base amount per day of study. Counted on a base amount of Skr 14,900 for March 1980, our calculation works out at a sum of Skr 649 per month of study.

As mentioned earlier, the effect of adopting a uniform aid scheme will be to terminate the distributional element of study assistance. Further, the proposed level signifies that the financially weak groups will be getting no more than minor improvements. The commission therefore sees it necessary to have measures of income redistribution policy implemented in parallel with its proposals, e. g. through changes in the tax system and in the terms of eligibility for housing allowances.

Some young persons do not gravitate towards any kind of secondary education in the first place. Others embark on an education but interrupt their studies. Among these the commission sees a special risk group, namely those young persons who neither join the labour force nor get educated. With the aim of being able to recruit these young people for secondary studies more effectively than now, the commission proposes that a selective form of aid called *special study assistance* be constructed for this group. The pupils who are going to get this support should be selected having regard to educational-policy, labour-market and social factors and not to testing of the kind that is exclusively economic and financial. Its level should not overly deviate from those amounts that are paid out as different forms of aid under labour market policy. For this reason the commission thinks the special study assistance, taken together with the general student grant, ought to amount to about Skr 1,300 per month, i. e. as much as is now payable in the form of cash labour market assistance after tax.

As a condition of eligibility for special study assistance, the school should assume particular responsibility for these pupils. An important task for the Upper Secondary School Committee is precisely to propose changes of the kind that can make the secondary school better adapted to take in those pupils who are now (say) in labour market training. Here the commission would like to point out that even today society is doing a great deal on behalf of young persons who are not only out of work but who are also not taking education of some kind or other. By way of example, there is the two-year follow-up responsibility of local authorities for 16–18 year-olds and the so-called 200-experiment (the name of a pilot scheme of training, alternating theory with practice, administered to 200 pupils, intended to improve study motivation). Such measures may come to be natural features of the future secondary school.

In the commission's opinion, the special study assistance ought to complement other measures of educational policy. The model for selective aid which the State Study Assistance Commission proposes should therefore be tried out in conjunction with the pilot scheme of educational experiments being conducted by various bodies, among them the Upper Secondary School Committee. Such experimentation at the local level should clarify which youth groups can be recruited for education in the manner which the commission has in mind, and also how administration of the special study assistance ought to be designed. Concerning the preparation of matters relating to special study assistance, the commission broaches several con-

ceivable alternatives, e.g. the SSA councils (local bodies for cooperation between school and working life) and admission committees.

The *repayable study* assistance is primarily intended to supplement the other aid forms. If the general student grants are sharply raised, the commission figures that relatively few pupils will have to apply for repayable study assistance and that the loan amounts can be comparatively limited, at least for the youngest pupils.

Under the rules now in force, 18–19 year-olds who have severed financial ties with their parents can tap repayable study assistance to the extent that this amount, taken together with student grants, increments and benefits in the form of free school lunches and teaching aids, equals the total amount within the study assistance system. In that way this repayable study assistance is indirectly tied to the base amount under the national insurance scheme. The commission therefore proposes that the repayable study assistance be tied to the base amount regardless of the age category to which the applicant belongs. Further, all pupils who have attained their majority should be given access to repayable assistance no matter what their parents earn or the net wealth they have. It should be feasible to draw upon these monies to an extent great enough so that, when combined with the remaining study assistance available to the pupil, they will come up to study funds level.

For 16–17 year-olds the commission proposes a maximum amount fixed at 0.14 % of the base amount per day of study, equal to Skr 649 per month, that testing be made against the parents' financial position, and that allowance also be made for the presence of siblings.

Chapter 6 – Certain questions about right to study assistance

In this chapter the commission considers how the right to study assistance should be limited with respect to age, minimum course period and studies on part-time. Also discussed are the impact of apprentice pay on study assistance, the per diem calculation of study assistance, how often study assistance should be paid out, and whether student grants ought to be payable while (say) a pupil is ill.

Under the rule now in force for the *lower age limit*, the first student grant goes out beginning with the quarter after the one in which the pupil becomes 16 years old. If the same limit is used in the study assistance system that the commission proposes, pupils who have their birthdays late in the year would not receive any study assistance before the greater part of the school term had elapsed. In the commission's view, the limit for student welfare purposes should adhere to the limit between compulsory and voluntary education; further, study assistance should be payable as from the date on which the pupil begins secondary studies.

The *upper age limit*, which under existing rules is set at 20, doubles as a limit between the study-assistance and study-funds systems.

A pupil attending secondary school is entitled to study funds provided he or she has reached or reaches the age of 20 in that calendar year when

the academic year begins. However, the date on which the academic year begins varies among different lines and courses in the gymnasium, as well as at folk high schools. Further, the concept of "academic year" does not apply to municipal adult education in the same way as to secondary schooling. So in consequence of this regulation, pupils of the same age enrolled in different kinds of secondary education may belong to different study aid systems. In order to bring about greater fairness between pupils in different curricula, the commission proposes an adjustment of the rules. Thus under the proposal study assistance would be payable up to and including the first calendar half-year of that calendar year in which the pupil reaches the age of 20, and not until the second half-year starts to run would study funds be payable.

If entitlement to study assistance is supposed to lie, the *minimum course period* nowadays is eight weeks for full-time studies. But since this rule was adopted, both the educational output and the pupil mix have become more differentiated. The short-term and more vocationally oriented courses have become much more numerous, and a great many courses last less than eight weeks. The commission accordingly proposes to set the minimum course period for full-time studies at two weeks and, in the case of part-time studies pursued on at least a half-time basis, at four weeks.

Today, study assistance for *part-time studies* goes out only in the form of repayable study assistance and in practice only for pupils in municipal and national adult education, as well as at the Hermod Correspondence School. According to the directives for the commission, study aid should be designed so as to adapt it to a system which sandwiches studies with gainful employment as well as secondary studies on a part-time basis. The commission therefore proposes that all forms of study assistance shall be payable for studies pursued part-time, though not less than half-time.

Disbursement of study assistance is now supposed to be made at least once per school term. The municipalities are responsible for paying out student grants and increments, whereas CSN (the Central Study Assistance Board) administers and pays out those monies that have to be repaid.

The prerequisites for disbursement are changed in that the commission wants to make the general student grant payable without the necessity for any special application procedure. When a pupil starts going to secondary school, the school sends in the necessary particulars to the disbursement system. Hence no application need be filed, which in turn means that no one need fear that any pupil will lose out on this benefit for lack of information. Further, the proposed amount is substantially higher than today's study assistance. Partly against this background the commission thinks it appropriate for study assistance to be paid out by the month.

Pupils enrolled in certain secondary vocational lines can receive *apprentice pay* while in probationary employment. The commission estimates that about 5,000 pupils obtained such remuneration in the 1978/79 academic year. If the apprentice pay is greater than a so-called franchise of Skr 200 per month, the sum total of student grants and any increments is reduced krona by krona of the excess amount. The commission has considered whether it would be possible to regard apprentice pay and probationer pay as ordinary income so as to arrive at identical definitions of "income" in the

study-assistance and study-funds systems.

Pursuant to the collective agreements now in force on the labour market, the standard rate of apprentice pay comes to about Skr 1,200 per month after tax. If given an unreduced general student grant of about Skr 650, the pupil could have disposable income totalling about Skr 1,850. If the needs-testing rules of the study-funds system were to be applied, the apprentice pay in relation to a base amount of Skr 14,900 could amount to Skr 910 per month before study assistance is reduced. With a general student grant of Skr 650 the franchise for apprentice pay would have to be raised to over Skr 850 if any part of the general student grant is going to be payable.

The directives for the State Study Assistance Commission single out the problems which arise when pupils in otherwise similar circumstances receive different levels of financial aid. To let the general student grant go out unreduced to pupils with apprentice pay, or to invoke the reduction rules contained in the study funds system, would increase the differentials between pupils with and without apprentice pay. Given this background, the commission has seen no reason to propose any change in the rules which hold for apprentice pay/probationer pay.

The current rules on *study assistance during illness* lead to unfairness between different pupils. Whenever study assistance has been paid out before a pupil falls ill, the pupil is permitted to hold onto the grant or allowance. But if the illness occurs before the date of disbursement, the pupil receives assistance only for the actual studying period. These rules pertain to the student grant plus increments. As for pupils with study funds that have to be paid back, they are permitted to hold onto this money while they are ill. If the illness lasts longer than the 14-day waiting period, the study debt is written off for the days of illness following that period.

The commission deems it reasonable that the general student grant should likewise be payable for verified illness and that all secondary school pupils, regardless of the form of study assistance, be covered by the same terms and conditions when they are sick. Similarly, the pupils should be entitled to study assistance in connection with other, specified kinds of absence. The commission intends to come back again to the insurance questions in its final report.

Chapter 7 – Administration of study assistance

In this chapter the commission proposes an administrative system to handle the study assistance scheme. When formulating the proposal, the commission bore in mind that it will not be possible to submit a proposal covering study-aid administration in its entirety before the final report is due.

Among other things, the proposal here put forward denotes that the disbursement of study assistance makes use of a computerized payout system. As mentioned earlier, it need not be necessary for the pupil to apply either for the general student grant or for the special study assistance; instead, the school will see to it that data are fed into the payout system. Checks

will be mounted prior to payout date, e. g. to find out whether KAS or training allowances are payable, so that erroneous disbursements can be avoided.

In the choice of payout system, the commission is of the opinion that both the national insurance system, with RFV (the National Social Insurance Board) as principal, and STIS (the Study Assistance Information System), with CSN as principal, satisfy the purely technical criteria. However, a tentative assessment of which payout system ought to be used for the general student grant turns up several arguments which favour the RFV computer system. Be that as it may, some problems will have to be analyzed in greater depth before a final position is taken. Cases in point are the routines to be followed for data input and the division of responsibilities that should govern if several central agencies get involved in the administrative process.

The commission intends to hand over to the Government a statement of this analysis at the turn of September–October 1980, at which time it will also submit a definite proposal as to choice of payout system.

Chapter 8 – Cost estimates for study assistance

If study assistance is improved as proposed by the commission, its costs are bound to rise. But an assessment of the total cost should bear in mind that the improved aid level will permit savings to be made in other areas. To illustrate, it should be feasible for society to do less on behalf of young persons under 20 in the field of labour market policy. In this chapter the commission sets forth its calculations of (1) the cost of the new assistance scheme; (2) the savings that stand to be made.

Calculation of the number of pupils who are going to get the general student grant has allowed for various factors, among them the recruitment effect that can be achieved with this aid form. Taking as basic an enrolment of 230,000 pupils, a figure that is thus higher than the average of the past few years, the cost of the new general student grant works out at Skr 1,234 million.

As to the repayable study funds, the commission reckons that about 2,500 pupils aged 16–17 and that about 15,000 pupils, i. e. one-fourth of the the pupils in their majority, will tap these funds, which thereby would amount to Skr 265 million per year.

If a pupil receives student grant and national child allowance at the same time the commission, as proposed in section 6.1.1 of this report, would like to reduce the student grant by an amount which is equivalent to the child allowance. This means that the total cost of the new student assistance scheme can be cut down by Skr 35 million.

According to the proposals contained in Government Bill 1979/80:145 no labour market training and relief work are, in principle, to be offered to young persons under the age of 18; instead, these people are to be given the opportunity to take in-plant training, i. e. vocational education offered on the premises of business firms. In the opinion of the State Study Assistance Commission, the consequence of the Bill's proposals in combination

with strengthened study assistance will be to recruit more young persons for secondary education than today. It should therefore be feasible to save a substantial part of those resources which are now being invested in measures of labour market policy on behalf of those under 18 years of age. The commission estimates this amount at Skr 700 million. That amount which goes out today in the form of study assistance comes to Skr 520 million. Hence the extra cost of the new study assistance scheme would amount to Skr 244 million, of which Skr 54 million is nonrepayable.

If the goals which the commission has set up for effective study aid are to be attained, the study assistance scheme will have to be built up to full scale from the very beginning. For example, that is the necessary antecedent to enable secondary studies with study assistance to become a true alternative for those young persons who would otherwise gravitate towards the labour market.

According to its directives, the commission should also explore the feasibility of setting up a plan to raise the aid levels step by step. Hence two different ways to expand the assistance scheme are reported in the present context. Alternativ A builds on the assumption that the number of pupils who are going to get the new form of study assistance will be limited. In stage 1 all pupils who begin in grade 1 will receive the new aid form, whereas the pupils in grades 2, 3 and 4 will retain that study assistance which they had earlier during their secondary education. In stage 2 the new study assistance scheme extends its purview to include the pupils in grades 2, 3 and 4. About 50 % of the secondary school-pupils are to be found in grade 1 and in the maximum one-year special courses, and since the proposal under alternativ A should be carried out over two consecutive years, the cost will be apportioned more or less equally among the two stages. Alternativ B implies that the aid level is gradually increased by raising the amount of assistance. As a first stage the commission would like the means-tested increment to enter into the new, general student grant, which would then come to Skr 466 per month. The needs-tested increment is counted in with the next step, and the general student grant would thereby amount to Skr 681 per month.

In a comparison between the two alternatives, the commission finds that the savings already feed through after the first year if alternative A is chosen. On the other hand, alternative B will not produce any noticeable savings effect until it is full-fledged. Further, alternative B entails a larger-scale administration inasmuch as the application and testing procedure has to be kept in being throughout the transitional period. With alternative A the transitional period will be only one year.

Chapter 9 – Certain questions about study funds

Under this head some urgent improvements in study funds are suggested pending those proposals for reform of the study-funds system which the State Study Assistance Commission intends to submit in its final report.

The total amount of study funds should, in the commission's opinion,

be raised from 140 % to 145 % of the base amount. One reason why the study funds have not been wholly inflation-proof is that the index for food and housing has gone up more rapidly than the total index on which the base amount is based. Food and housing are the two expenditure categories that weigh very heavily on student finances. An increase is therefore warranted.

The present franchise limit for personal income disfavours anyone who wants to study part-time and work on the side, as well as those in gainful employment who want to take time off for a shorter period in order to study. If a gainfully employed person wants to attend a course running for (say) two months, he is permitted to earn no more than Skr 2,700 per month for the remaining four months of the half-year if the study funds are not to be reduced. In other words, the rules now in force do not favour recurrent education in the form of short-term courses. The commission would like the franchises to be raised, and especially so for studies in such courses. According to the commission's proposal, the student in the above example should be able to earn Skr 5,600 per month for the rest of the half-year.

Today, study funds are payable according to the number of whole 15-day periods which the course or academic year encompasses. This often means that some "surplus days" may not be counted in, with the result that pupils can miss out on substantial amounts. The commission therefore recommends the adoption of so-called per diem calculation, that is to say, study funds are to be paid out at a specified amount per day during the academic year.

If the repayment of study debts is not going to be spread out over an overly long time, the charge under existing rules must amount to at least one-tenth of the base amount in the first repayment year. The inflation of recent years has caused a steep upsurge in this minimum charge. During 1980 the study funds charge is Skr 1,390, which has the consequence of shortening the overall repayment period. The commission proposes that the minimum charge be stated in kronor and that its linkage to the base amount be severed. Skr 500 is recommended as a suitable minimum. If the total debt comes to Skr 500 or less, it should be repaid over a one-year period.

1 Bakgrund

1.1 Utredningens principbetänkande

Studiestödsutredningen tillkallades genom beslut vid regeringssammanträde den 25 september 1975. Bakgrunden till utredningen var, enligt de direktiv som då lämnades, att betydande förändringar skett på den arbetsmarknad som möter de studerande efter avslutade studier och på familjepolitikens område sedan det nuvarande studiestödssystemet infördes i mitten av 1960-talet. Studiestödssystemet bedömdes genom en rad delreformer ha blivit svåröverskådligt. Vidare skulle utbildningen, bl. a. genom högskolereformen, efter hand komma att inriktas alltmer mot ett system med återkommande utbildning. Därutöver hade riksdagen uttalat att de studiesociala systemen borde göras till föremål för en allsidig och förutsättningslös utredning.

Utredningen gavs i uppdrag att i ett första delbetänkande presentera en analys av hur studiehjälps- och studiemedelssystemen fungerat sedan de infördes. Mot bakgrund av denna analys skulle utredningen presentera alternativa principförslag, vilka sedan skulle remissbehandlas. Därefter avsågs utredningen få tilläggsdirektiv, där utredningsuppdraget skulle preciseras mer i detalj.

Studiestödsutredningen lämnade sitt principbetänkande (SOU 1977:31) Studiestöd – alternativa utvecklingslinjer den 30 juni 1977. Detta remissbehandlades under hösten 1977. I det följande lämnas en sammanfattning av betänkandet.

Studiestödsutredningen redogjorde i sitt betänkande inledningsvis för hur sociala och ekonomiska faktorer påverkar ungdomarnas val mellan utbildning och arbete samt också valet mellan olika typer av utbildningar. Därvid kunde utredningen konstatera, att de för elevernas framtida utbildning och yrkesverksamhet avgörande valen till stor del skedde vid övergång från grundskolan till gymnasieskolan. Vid dessa val fann utredningen att hembakgrunden spelar mycket stor roll. Föräldrarnas intresse för barnens studier och familjens tidigare studietradition hade avgörande inflytande på barnens val av utbildning. Denna påverkan befanns vara mest framträdande vid övergången från grundskolan till gymnasieskolan, men kunde iakttas även vid senare studieval.

Sambandet mellan de studerandes sociala bakgrund och val av utbildning beror, konstaterade utredningen, till stor del på andra faktorer än rent ekonomiska skillnader. Emellertid visar det sig att ekonomiska förhållanden,

t. ex. i form av svårigheter att finansiera studierna efter grundskolan, spelar en inte oväsentlig roll för vissa grupper av elever. Utredningen konstaterade mot den bakgrunden, att det är angeläget att en kraftig förbättring kommer till stånd av studiestödet för i första hand ungdomar i gymnasiala studier. Enligt utredningen borde stödet konstrueras så att det blir störst för de grupper vars utbildningsval påverkas negativt av de ekonomiska förhållandena i hemmet.

Utöver att teckna den utbildningspolitiska bakgrunden fann utredningen det nödvändigt att något också belysa samhällets familjepolitiska stöd, och då särskilt de stödformer som påverkar eller är direkt samordnade med studiestödet. Utredningen sökte i det syftet att ge en total bild av de olika ekonomiska och andra förmåner som kan utgå till tonåringarna eller till deras föräldrar.

Därvid kunde utredningen konstatera att stöden inom studiehjälpssystemet successivt hade urholkats – i synnerhet gällde detta de selektiva inkomst- och behovsprövade tilläggen. Under samma tid hade emellertid, konstaterade utredningen, samhällets stöd till barnfamiljerna i en rad andra hänseenden förstärkts. Totalt sett hade barnfamiljernas disponibla inkomster därigenom blivit större.

Utredningen pekade vidare på att någon samordning av de skilda familjepolitiska stöden och studiehjälpen inte skett. Till följd av att de familjepolitiska stöden är knutna till olika åldersregler får de allra flesta barnfamiljer, i synnerhet de som har låga inkomster, vidkännas minskningar av den disponibla inkomsten under den tid barnet bedriver gymnasiala studier. En utgångspunkt för reformeringen av studiehjälpen borde därför, enligt utredningen, vara att söka undanröja dessa tröskeffekter i barnfamiljernas ekonomi.

Utöver de familjepolitiska stöden och det direkta studiestödet gjorde utredningen en kartläggning av de indirekta studiesociala förmånerna. Resultatet av denna blev att utredningen ansåg att de indirekta studiesociala stöden på det gymnasiala stadiet inte är av sådan omfattning att den framtida studiehjälpens totalnivå bör påverkas av dessa.

Utredningen redogjorde också för de olika former av studiestöd som kan utgå på arbetsmarknadspolitiska grunder och konstaterade därvid att bi-dragssystemet inom arbetsmarknadsutbildningen är väsentligt förmånligare än studiehjälpssystemet. En klar avgränsning fordras därför av arbetsmarknadsutbildningens uppgifter gentemot ungdomsskolans, om inte uppenbara orättvisor skall uppstå mellan olika ungdomsgrupper. Utredningen uttalade vidare att det finns risk att många ungdomar inte söker sig direkt till gymnasieskolan efter den obligatoriska skolan utan i stället väljer att efter en tids arbetslöshet få sina utbildningsbehov täckta inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen. Mot bakgrund av detta uttalade utredningen att en höjning av studiehjälpen i framtiden bör, åtminstone för de sämst ställda eleverna, leda till att den beloppsmässigt kan konkurrera med arbetsmarknadsutbildningsbidraget.

Enligt direktiven skulle utredningen också behandla samhällets stöd till studerande över 20 år. Mot den bakgrunden redogjorde utredningen utförligt för bakgrunden till studiemedelssystemets införande och för systemets uppbyggnad. Utredningen kunde bl. a. konstatera att utnyttjandet av studie-

medlen minskat sedan systemet infördes. För att närmare belysa i vilken omfattning olika studerandegrupper utnyttjat studiemedelssystemet genomförde utredningen två undersökningar.

Dessa båda undersökningar visade att en avgörande förändring inträffat i studerandesammansättningen sedan systemet infördes år 1964. Av dem som studerade vid universitet och högskolor var år 1976 en stor andel över 25 år. Många förvärvsarbetade parallellt med studierna, ofta hade de familjer att försörja. Till följd av olikheterna i familje- och studieförhållandena varierade också de studerandes studiefinansiering och allmänna ekonomiska situation i hög grad. Inom utbildningar, som inte lätt låter sig förenas med något mera omfattande förvärvsarbete, hade flertalet studerande studiemedel som huvudsaklig studiefinansiering. Andelen studerande inom dessa utbildningar som utnyttjat studiemedel synes inte ha minskat nämnvärt sedan systemet infördes i mitten av 1960-talet. Inom de fria fakulteterna kombinerade däremot en betydande andel av de studerande sina heltidsstudier med förvärvsarbete. Endast omkring en tredjedel av de studerande vid de fria fakulteterna hade studiemedel som huvudsaklig studiefinansiering.

Vidare försökte utredningen kartlägga i vad mån den sociala bakgrunden hade betydelse för studiefinansieringens art. Därvid kunde utredningen konstatera att studerande från arbetarhem något oftare än övriga studerande utnyttjade studiemedel för att finansiera sina studier. Emellertid var dessa skillnader påfallande små, jämfört med de stora olikheter som i många utbildningssammanhang föreligger mellan studerande från olika hemmiljöer.

Mot bakgrund av kartläggningen av studiehjälps- och studiemedelsområdena lämnade utredningen förslag dels till gränsdragning mellan systemen, dels också till alternativa utvecklingslinjer för dessa.

När det gäller gränsdragning mellan systemen diskuterade utredningen tre olika förslag:

1. Studiehjälp till 18 år, därefter studiemedel.
2. Studiehjälp till 18 år, därefter ett särskilt studiesocialt stöd för 18–19-åringar, därefter studiemedel.
3. Studiehjälp till 20 år, därefter studiemedel.

Utredningen hävdade att framför allt två principer borde läggas till grund för den framtida gränsdragningen. Dels borde myndighetsåldern utgöra den gräns efter vilken det skall vara möjligt att – med hjälp av det statliga understödet – själv finansiera sina studier, dels borde de ungdomar som kommer från hem med svag ekonomi inte behöva skuldsätta sig i någon nämnvärd utsträckning för sina gymnasiala studier. Med ledning av detta föreslog utredningen att gränsen skulle dras vid 20 år. Samtidigt föreslog utredningen att den som är myndig skulle få rätt att utnyttja de återbetalningspliktiga medlen inom studiehjälpen i den utsträckning som krävs för att fylla skillnaden mellan det bidrag som i framtiden kan utgå inom ramen för studiehjälpen och studiemedelssystemets maximibelopp.

Därutöver föreslog utredningen, som ett provisorium, att de 18–19-åringar som flyttat hemifrån omedelbart borde få utnyttja de återbetalningspliktiga medlen inom studiehjälpen till att fylla ut skillnaden mellan studiehjälpens bidrag och studiemedlens nivå. Villkoret skulle då vara att eleven hade

flyttat hemifrån. För att inte i onödan locka 18–19-åringar att flytta hemifrån föreslog utredningen, att de ungdomar som bodde hemma hos föräldrarna skulle få samma möjlighet med den skillnaden att prövning i dessa fall skulle ske mot föräldrarnas ekonomi.

Som en utgångspunkt för de långsiktiga förändringarna av studiehjälpssystemet angav utredningen, att de tröskeffekter, som uppstår i barnfamiljernas ekonomi under den tid barnen bedriver gymnasiala studier, borde röjas undan. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att bidragsförskott och barnpension från folkpensioneringen borde fortsätta att utgå så länge som studiehjälpförmånerna utgår, dvs. längst till dess att barnet fyllt 20 år.

Beträffande bostadsbidragen föreslog utredningen att det statskommunala bostadsbidraget också i fortsättningen skulle utgå till familjer med barn som studerar i gymnasieskolan. Däremot föreslog utredningen att det statliga bostadsbidraget skulle upphöra att utgå till dem som får studiehjälp. Detta bidrag skulle i stället ersättas av ett höjt selektivt stöd inom studiehjälpssystemet.

Utredningen presenterade tre alternativ till utveckling av studiehjälp:

1. Grunden till nuvarande studiehjälp får ligga fast men de selektiva stöden ökas väsentligt.
2. Förstärkning av det generella stödet i studiehjälpssystemet, dvs. av studiebidraget. De selektiva stöden bortfaller.
3. Beskattat studiebidrag. De selektiva stöden bortfaller.

Eftersom utredningen förutsatte att tröskeffekterna i barnfamiljernas disponibla inkomster skulle undanröjas kunde den rikta uppmärksamheten på den nivå stödet bör ha för att uppnå en rekryteringsfrämjande effekt. Enligt utredningens mening var en naturlig utgångspunkt att de sammanlagda förmånerna inom studiehjälp, som i framtiden skulle kunna utgå till de mest behövande ungdomarna, skulle kunna konkurrera med utbildningsbidraget för ungdomar inom arbetsmarknadsutbildningen.

I en karaktäristik av de olika alternativen visade utredningen att, om det framtida studiehjälpssystemet utvecklas enligt alt. 1, samhället antingen får acceptera att de s. k. marginaleffekterna blir höga i normala inkomstlägen eller att en betydande del av de s. k. höginkomsttagarna får del av studiehjälp. Utredningen sade sig föredra den sistnämnda effekten. Om studiehjälp i stället utvecklas enligt alt. 2, uppnås ett system som är enkelt att administrera och lätt att överblicka. Detta system har emellertid nackdelen att kostnaderna för samhället blir ansevärd om stödet skall ligga på en sådan nivå som utredningen förordar. Detsamma gäller för alt. 3, som därutöver ger mycket olika utslag för familjer med samma familjeinkomst, men där inkomsten är olika fördelad mellan makarna.

När det gäller den framtida utvecklingen av studiemedelssystemet framhöll utredningen att detta bör anpassas till att bättre motsvara kraven i ett system med återkommande utbildning. Utredningen redogjorde för vilka krav som den återkommande utbildningen ställer på det framtida studiestödet:

- ☐ Totalbeloppet måste vara så stort att det blir ekonomiskt möjligt för förvärvsarbetande att avbryta sitt förvärvsarbete för studier under kortare eller längre tid.
- ☐ Stödet måste i princip kunna utgå upp till pensionsåldern.
- ☐ Maximeringen av rätten till studiestöd kan inte knytas till antal terminer utan får begränsas till ett visst antal studiemånader eller till ett visst totalbelopp.
- ☐ Studiestöd bör utgå i princip efter behov.
- ☐ Studiebidragets storlek och de sociala trygghetsreglerna vid återbetalningen bör kombineras så att återbetalningsbördan inte blir tyngre för en vuxenstuderande än för en ungdomsstuderande.

Utifrån dessa krav presenterade utredningen tre olika alternativ för den framtida utvecklingen av studiestödet till dem som är över 20 år:

1. Studielön – hela studiestödet utgår i form av bidrag.
2. Studielån – den återbetalningspliktiga delen är räntebärande och räntan är avdragsgill vid inkomsttaxeringen.
3. Studiemedel – förändringar i nuvarande system.

Studielönealternativet skulle bli mycket kostsamt för samhället. Merkostnaden för en sådan reform beräknades av utredningen till ca 1,2 miljarder kr. vid oförändrat studerandeantal. Vid ett fördubblat antal studerande beräknades merkostnaden till 3,4 miljarder kr.

Studielånealternativet karakteriserades av att det till skillnad från nuvarande studiemedelssystem är förenat med ränta och att denna skulle vara avdragsgill vid inkomstbeskattningen. Studielånealternativet visade sig vara fördelaktigare för inkomsttagare med en beskattningsbar inkomst överstigande 65 000–70 000 kr. i 1977 års penningvärde och med detta års marginalskatter, medan det för inkomsttagare med lägre inkomst – p. g. a. ränteavdragseffekten – var till nackdel.

Utredningen redovisade i anslutning till alt. 3 olika tänkbara förändringar i nuvarande studiemedelssystem. Utredningen bedömde att totalbeloppet skulle behöva höjas till 150 % av totalbeloppet för att återställa 1965 års köpkraft, och att det skulle fordras en höjning till 200 % om också hänsyn till standardutvecklingen för jämförbara grupper skulle tas. Vidare redogjorde utredningen för effekterna av en höjning av bidragsdelen till 25 resp. 33 1/3 % av det nämnda totalbeloppet. Utredningen visade också hur en beskattning av bidragsdelen skulle påverka den disponibla inkomsten och konstaterade därvid att en beskattning blir fördelaktig för den som bedriver heltidsstudier och inte har några förvärvsinkomster. Vidare skulle ett beskattat studiebidrag bli fördelaktigt för den som har hög inkomst. Detta beror på att de obeskattade studiebidragen, i motsats till de beskattade, är behovsprövade i förhållande till inkomsten och på att prövningsreglerna reducerar de disponibla medlen mer än vad beskattningen gör.

Utredningen konstaterade vidare att en höjning av totalbeloppet skulle få till följd en ökad skuldbörda för den enskilde. Därför ansåg utredningen det nödvändigt att kombinera en sådan höjning med antingen en höjd bidragsdel och/eller förändrade återbetalningsregler. Enligt utredningens mening talade många skäl för förbättringar på framför allt återbetalningssidan.

Dessa borde, enligt utredningen, i första hand koncentreras till höjning av avgiftsgränsen och ändrade regler för maximal studiemedelsavgift. Därutöver diskuterade utredningen, i enlighet med direktiven, möjligheterna att uppnå ett mjukare inträde av återbetalningen.

Beträffande studiestödsadministrationen anförde utredningen att det knappast var meningsfullt att i detalj utarbeta administrativa lösningar för det framtida studiestödet innan man bestämt sig för vilka av utredningens alternativ som kan bearbetas till färdiga förslag. Utredningen skisserade ändå tre olika alternativ för utvecklingen på det administrativa området:

1. Länsstudiestödsnämnder.
2. Försäkringskassa/RFV.
3. Vissa rationaliseringsåtgärder inom nuvarande system.

Det första alternativet innebär en radikal förändring i förhållande till nuvarande administration. Nuvarande studiestödsorgan, dvs. studiemedelsnämnder, vuxenutbildningsnämnder samt skolstyrelse/rektor, skulle ersättas med länsstudiestödsnämnder. Dessa förutsattes kunna utnyttja det databaserade informationssystemet för studiestödet, det s. k. STIS-systemet, för utbetalning, registrering osv.

I alternativet 2 förutsattes de nuvarande studiestödsorganen finnas kvar medan försäkringskassan/RFV skulle anlitas för administrativ service.

Det tredje alternativet innebar att vissa rationaliseringsåtgärder skulle göras inom ramen för nuvarande organisation, bl. a. skulle STIS-systemet kunna utnyttjas av alla studiestödsmyndigheter för administrativa funktioner såsom beloppsberäkning och utbetalning.

Avslutningsvis behandlade utredningen vissa specialfrågor för utländska studerande, för de elever som har lång väg till skolan och för dem som deltar i utbildningar där praktik erfordras.

1.2 Remissopinionen

Som tidigare nämnts remissbehandlades utredningens förslag under hösten 1977. I huvudsak var remissinstanserna positiva till de förslag utredningen framlade. En summarisk översikt av remissopinionen ges i det följande.

Utredningens förslag till *gränsdragning* mellan studiehjälps- och studiemedelssystemen kommenterades av flertalet remissinstanser. Den övervägande delen av dessa tillstyrkte utredningens förslag att alt. 3 skulle läggas till grund för det fortsatta arbetet. Detta alternativ förordades av bl. a. CSN, SÖ, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, SACO/SR, TCO och SFS. De huvudsakliga skälen till remissinstansernas positiva hållning till alt. 3 var dels uppfattningen att ungdomar från hem med svag ekonomi skulle kunna genomföra sina gymnasiala studier utan alltför hög skuldsättning, dels att det skulle vara en nackdel om ungdomarna skulle behöva byta studiesocialt system under sina gymnasiestudier.

Utredningens förslag om *bidragsförskott* tillstyrktes av bl. a. UHÄ, CSN, SÖ, SACO/SR och TCO. Den socialpolitiska samordningsutredningen menade att studiestödsutredningens förslag kunde innebära vissa fördelar

genom att några åldersgränser blev mera enhetliga, men pekade på att stödet till ungdomar i 16–20-årsåldern också i fortsättningen skulle komma att vara mycket splittrat. Därutöver pekade utredningen på att studiestödsutredningen inte behandlat frågan om vårdbidrag och barntillägg för handikappade studerande, och inte heller sjukbidrag/förtidspension till samma grupper.

Bostadsstyrelsen anförde som sin principiella uppfattning att studiehjälpssystemet och bostadsbidragssystemet bör vara helt frikopplade från varandra. Bostadsbidraget till barnfamiljer, som syftar till att ge dessa möjligheter till en god bostads- och uppväxtmiljö, bör utgå lika till alla oavsett om barnen studerar, går arbetslösa eller har börjat förvärvsarbete. Bostadsstyrelsen avstyrkte utredningens förslag rörande det statliga bostadsbidraget och hävdade att detta skulle få till följd att bostadsbidragssystemet skulle bli ännu mera tungrott och krångligt och att detta förslag skulle motverka det arbete med att förenkla de administrativa rutinerna för bostadsbidragen som pågår inom styrelsen.

Utredningens förslag att en kraftig *förbättring* av studiestödet skulle komma till stånd för i *första hand ungdomar i gymnasiala studier*, och då särskilt de elever som kommer från hem med svag ekonomi, bemöttes positivt av bl. a. statskontoret, RRV, AMS, gymnasieutredningen, sysselsättningsutredningen, LO, Elevförbundet och SECO.

Ett flertal instanser har, utan att ta ställning till avvägning mellan studiehjälp och studiemedel, sagt sig vilja ha till stånd en kraftig *förstärkning av studiehjälpen*.

Forskarutbildningsutredningen hävdade t. ex. att rekrytering av studerande till forskarutbildning bl. a. kännetecknas av en sned fördelning när det gäller kön och social härkomst. De viktigaste orsakerna till denna snedrekrytering måste, enligt denna utredning, sökas utanför forskarutbildningen. Tidigare val mellan olika utbildningar och mellan utbildning och övergång till yrkesverksamhet måste därvid, enligt forskarutbildningsutredningen, anses ha stor betydelse.

Praktiskt taget alla instanser som kommenterat frågan om vilket *alternativ* som skall ligga till grund för den framtida utformningen av studiehjälpen har rekommenderat utredningens alt. 1, dvs. att grunden till nuvarande studiehjälp skall ligga kvar men att det selektiva stödet ökas väsentligt.

Statskontoret ansåg att man borde överväga att ge det inkomstprövade tillägget en starkare ställning inom studiehjälpen och vidare att detta stöd i första hand borde avse familjer med låg taxerad inkomst. Statskontoret ifrågasatte värdet av tämligen små belopp för familjer med hög taxerad inkomst och ansåg att konstruktionen av de s. k. reduktionsreglerna bör göras om.

CSN menade att marginaleffekter som är en följd av kombinationen ökad skatt och bortfallande bidrag måste undvikas. Avtrappningsreglerna av olika samhällsstöd bör därför samordnas, vilket CSN, och även socialpolitiska samordningsutredningen, ansåg vara en uppgift som i första hand får lösas inom ramen för utredningsarbetet på skatteområdet.

Några instanser, däribland sysselsättningsutredningen och SAF, sade sig övergångsvis vilja ha ett selektivt stöd inom studiehjälpen. Dessa instanser förordade emellertid på längre sikt ett generellt bidrag inom studiehjälpen.

Sysselsättningsutredningen anförde vidare att alternativet med beskattad studiehjälp borde analyseras grundligare i det fortsatta utredningsarbetet.

Också RSV kommenterade alternativet med beskattad studiehjälp. Verket menade att det inte möter något hinder att införa regler om att studiehjälp skall beskattas som A-inkomst under inkomstslaget "Tjänst" hos den person som studerar. Däremot avstyrkte RSV utredningens alternativa lösning att studiehjälpen skulle kunna beskattas som B-inkomst. Detta skulle enligt verket inte vara förenligt med de principer som hittills tillämpats i fråga om beskattningen av sociala förmåner.

Nivån på den framtida studiehjälpen berördes av några instanser. Utredningens förslag om att förmånerna inom studiehjälpen skall kunna konkurrera med arbetsmarknadsutbildningens utbildningsbidrag tillstyrktes av CSN, forskarutbildningsutredningen, sysselsättningsutredningen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO och SECO.

Statskontoret fann det inte styrkt att ungdomar i större omfattning medvetet väljer en tid av arbetslöshet för att senare kunna komma i fråga för utbildningsbidrag. Kontoret ansåg det väsentligt att särskilja de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna från utbildningspolitiska och studiesociala, och menade att det inte fanns anledning till någon utjämning mellan studiehjälp och utbildningsbidrag utifrån de motiv studiestödsutredningen anförde.

SFS menade att en naturlig utgångspunkt då man diskuterar storleken av den framtida studiehjälpen borde ha varit de faktiska kostnaderna för barnens uppehälle. Med detta som utgångspunkt hade man sedan kunnat diskutera hur stor del av dessa kostnader föräldrarna själva borde bestrida och vidare hur stor del de familjepolitiska bidragen täcker. En sådan uppläggning skulle väsentligt ha underlättat remissinstansernas ställningstaganden. SFS anförde vidare att man inte är emot en förbättring av de familjepolitiska stöden, men att en sådan satsning inte får ställas i motsatsställning till behövliga reformer på studiemedelsområdet.

1.3 Utredningens tilläggsdirektiv

Efter remissbehandlingen av betänkandet utfärdade regeringen tilläggsdirektiv till utredningen. Dessa återges i sin helhet nedan.

Beslut vid regeringssammanträde 1978-08-31.

Chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Wikström anför.

Genom beslut den 25 september 1975 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för utbildningsdepartementet att tillkalla sakkunniga för att utreda det studiesociala stödet. De sakkunniga har antagit namnet studiestödsutredningen.

Genom beslut den 28 oktober 1976 bemyndigade regeringen chefen för utbildningsdepartementet att uppdra åt studiestödsutredningen att skyndsamt behandla frågan om avveckling av prövningen mot makes inkomst och förmögenhet i studiemedelssystemet. I en promemoria, Behovsprövningen gentemot makes ekonomi, som överlämnades till chefen för ut-

bildningsdepartementet den 28 oktober 1976 har studiestödsutredningen lämnat förslag till en sådan avveckling.

På grundval av bl. a. den nu nämnda promemorian förordade regeringen i propositionen 1976/77:100 i vad avser anslag för budgetåret 1977/78 till studiesociala åtgärder att stegvis avveckla prövningen gentemot makes inkomst och förmögenhet i studiemedelssystemet. Som ett första steg förordade regeringen en höjning av fribeloppsgränsen för makes inkomst till 300 % av basbeloppet för heltidsstuderande och till 390 % av basbeloppet för deltidstuderande per halvår. Riksdagen hade inget att erinra häremot (SfU 1976/77:18, rskr 1976/77:156).

Till följd av det rådande statsfinansiella läget förordade regeringen emellertid inte någon ytterligare höjning av fribeloppsgränsen för budgetåret 1978/79. Skälen för en avveckling kvarstår dock med oförminskad styrka. Min målsättning är, att så snart läget medger det, föreslå regeringen att återkomma till riksdagen med förslag om fortsatt avveckling av prövningen mot makes ekonomi.

Enligt sina direktiv har studiestödsutredningen till uppgift att bl. a. belysa erfarenheterna av tillämpningen av reglerna för utländska studerandes principiella rätt till svenskt studiestöd samt, om det kunde anses påkallat, också i övrigt se över de utländska studerandenas studiesociala situation.

Genom beslut den 20 april 1978 har regeringen gett mig bemyndigande att tillkalla högst fyra sakkunniga att särskilt utreda frågan om de utländska studerandenas situation i ett vidare perspektiv. Frågor som rör de utländska studerandenas rätt till svenskt studiestöd och studiesociala situation i övrigt bör således inte längre ankomma på studiestödsutredningen.

Studiestödsutredningen överlämnade i juni 1977 ett betänkande (SOU 1977:31) Studiestöd – Alternativa utvecklingslinjer. Betänkandet har remissbehandlats under hösten 1977.

På grundval av förslagen i detta betänkande och remissinstansernas synpunkter återkommer jag nu till regeringen med förslag till tilläggsdirektiv i vilka utredningen ges i uppdrag att framlägga konkreta förslag till förändringar av det studiesociala stödet.

Studiehjälpen i ett kortare perspektiv

Den enighet som i början av 1960-talet rådde om att stödet till de yngre eleverna i gymnasial utbildning spelade en avgörande roll i strävandet att bryta sambandet mellan valet av utbildning och elevernas sociala och ekonomiska bakgrund har inte återspeglats i den allmänna debatten eller utredningsverksamheten under senare år. Tvärtom har stöden till de högskolestuderande samt till de vuxenstuderande stått i centrum för den studiesociala debatten. På motsvarande sätt har den statliga utredningsverksamheten, som praktiskt taget oavbrutet pågått sedan mitten av 1960-talet, till övervägande del varit inriktad på stöden till de äldre studerandena.

Studiestödsutredningen har enligt min mening klart dokumenterat att det alltjämt föreligger ett starkt samband mellan de studerandes hembakgrund och val av utbildning. Detta gäller främst vid elevernas val mellan utbildning och arbete samt mellan olika typer av utbildning vid övergången

från grundskola till gymnasieskolestudier men även i övrigt vid valet mellan olika slag av studier.

Visserligen talar mycket för att elevernas val av utbildning till stor del påverkas av andra faktorer än rent ekonomiska, men utredningen anser att de ekonomiska förhållandena, särskilt för den grupp som får den kortaste utbildningen, ofta kan ha en avgörande betydelse. Utredningen har därför ansett det angeläget att förbättra studiestödet för i första hand ungdomar i gymnasiala studier. En praktiskt taget enig remissopinion har tillstyrkt en sådan prioritering av studiehjälpen. Riksdagen har också betonat vikten av att ungdomsstudiestödet förstärks.

I enlighet med riksdagens uttalande och utredningens och remissopinionens uppfattning anser jag att utredningen i sitt fortsatta arbete bör prioritera stödet till de yngre eleverna i gymnasial utbildning.

Det överväldigande flertalet remissinstanser har tillstyrkt studiestödsutredningens förslag att den framtida studiehjälpen avgränsas i enlighet med följande två principer. För det första: myndighetsåldern bör utgöra den gräns efter vilken det skall vara möjligt att, med hjälp av samhällets studiestöd, själv finansiera sina studier. För det andra: ungdomar som kommer från hem med svag ekonomi skall inte behöva skuldsätta sig i någon nämnvärd omfattning för att skaffa sig en gymnasial utbildning. Utredningen har därför föreslagit att gränsen mellan studiehjälps- och studiemedelssystemen även i fortsättningen dras vid 20 år, men att den som är myndig ges rätt att utnyttja de återbetalningspliktiga studiemedlen i den utsträckning som krävs för att fylla ut skillnaden mellan studiemedelssystemets maximibelopp och det icke-återbetalningspliktiga bidrag som i framtiden kan utgå i studiehjälpssystemet. Enligt min mening bör ett förslag i huvudsaklig överensstämmelse med vad utredningen föreslagit kunna genomföras fr. o. m. budgetåret 1979/80.

Jag avser att föreslå regeringen att ta ställning till en sådan reform i samband med höstens budgetarbete.

Studiestödsutredningen har föreslagit att de särskilda rese- och inackorderingstilläggen skall upphöra som självständiga stödformer inom studiehjälpssystemet och att det ekonomiska ansvaret för gymnasieskolelevernas resor och inackordering förs över till kommunerna. En stor remissopinion har också ställt sig bakom utredningens förslag i denna del. Studiestödsutredningens förslag innebär att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun förändras. Kommunerna får ett ekonomiskt ansvar för de gymnasieskolestuderandes resor och inackordering som de tidigare inte haft, samtidigt som statens utgifter för rese- och inackorderingstilläggen upphör. Enligt studiestödsutredningens mening måste kommunerna kompenseras för de nu nämnda kostnaderna. Studiestödsutredningen ansåg att 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) borde ta upp denna fråga till behandling.

KEU 76 har också i sitt slutbetänkande Kommunerna – Utbyggnad, utjämning, finansiering (SOU 1977:78) tillstyrkt studiestödsutredningens förslag om att kommunerna skall ta över ansvaret för gymnasieskolelevernas resor och inackordering. KEU 76 pekar bl. a. på behovet av ett samlat ansvar för elevernas resor och inackordering inom grundskolan och gymnasieskolan och att den som har beslutskompetensen för en verksamhet också bör ha

det ekonomiska ansvaret. Enligt KEU 76 kommer den ändrade kostnadsfördelningen mellan stat och kommun att leda till en kostnadsökning för kommunerna om 150 à 200 milj. kr. i 1977 års priser.

Någon särskild kompensation till kommunerna för dessa nya åtaganden föreslås emellertid inte. KEU 76 konstaterar att kommunerna bör anses kompenserade för detta genom KEU:s förslag om ett förbättrat skatteutjämningsystem. Den avlastning som staten skulle få genom att vissa stödformer i studiehjälpen avvecklas kan enligt KEU 76 bidra till att finansiera skatteutjämningsreformen.

Ett kommunalt övertagande av gymnasieskolelevernas rese- och inackorderingskostnader kommer enligt KEU 76 att medföra en ökad ekonomisk belastning för kommuner med gymnasieskola. KEU:s undersökningar visar dock att skillnaderna mellan kommunerna är så små att en speciell utjämnning av dessa kostnader synes vara omotiverad. Däremot bör det enligt KEU 76 övervägas att beakta dessa kostnader vid beräkningen av den interkommunala ersättningen mellan kommunerna för elever som går i gymnasieskola utanför hemortskommunen.

I sitt remissyttrande över KEU 76 instämmer centrala studiestödsnämnden (CSN) i att mycket talar för att kommunerna får överta ansvaret för elevernas resor och inackordering. CSN pekar emellertid på ett stort antal problem som kvarstår att lösa och menar att studiestödsutredningen i sitt fortsatta arbete ingående måste analysera denna fråga. Även Svenska kommunförbundet anser att frågan behöver utredas ytterligare med avseende på både de ekonomiska och de praktiska problemen innan frågan avgörs. Man pekar på att det kan bli svårt att lösa frågan om interkommunala ersättningar schablonmässigt med hänsyn till att kostnaderna kommer att variera starkt beroende på inackorderingssituationen på orten och resornas längd. Bland kommunerna är meningarna delade. Många kommuner lämnar förslaget utan erinran, men ett antal kommuner, i första hand kommuner med gymnasieskola, avstyrker om inte full statlig kompensation kommer att utgå.

Även jag finner att en rad problem behöver utredas ytterligare innan ställning kan tas i denna fråga. Studiestödsutredningen bör med förtur behandla de problem som återstår att klarlägga. Utredningsarbetet bör bedrivas i nära kontakt med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Utredningens överväganden bör föreligga före utgången av år 1978.

Förslagen från studiestödsutredningen och KEU 76 innebär att ansvaret för gymnasieskolelevernas resor och inackordering skall åvila primärkommunerna. Detta bör emellertid inte leda till någon förändring av kostnadsfördelningen mellan primärkommuner och landstingskommuner i fråga om landstingskommunala elevhem m. m. Studiestödsutredningen bör i det fortsatta utredningsarbetet bl. a. närmare klarlägga vilka elevgrupper som skall omfattas av det primärkommunala ansvaret. Här krävs att en avgränsning görs mellan olika skolformer, i första hand primär- och landstingskommunal gymnasieskola, vuxenutbildning och folkhögskola.

Studiestödsutredningen bör vidare studera hur det primärkommunala stödet till gymnasieskolelevernas resor och inackordering, inklusive fria hemresor, i normalfallet skulle kunna utformas.

Studiestödsutredningen bör också ha som utgångspunkt för arbetet att

någon specialdestinerad statlig kompensation inte kommer att utgå för kommunernas ökade åtaganden på detta område. Utredningen bör därför tillsammans med i första hand Svenska kommunförbundet överväga hur kostnaderna för gymnasieskolelevernas resor och inackordering skall kunna fördelas mellan elevernas hemortskommuner och gymnasieskolkommunerna på ett rättvist sätt.

Studiehjälpen i ett längre tidsperspektiv

En utgångspunkt för utredningens arbete bör vara att de studiesociala systemen även framledes bör bestå av dels stödet till de s. k. yngre eleverna inom gymnasieskolan (motsvarande), dels stöd till äldre elever i gymnasial utbildning och till studerande i högskoleutbildning. Med hänsyn till de studerandes olika situation vid gymnasiala studier respektive högskolestudier är det naturligt med en skillnad mellan dessa två systems totala nivåer. Således är gymnasieskolestuderandena normalt beroende av föräldrarnas ekonomi och har endast undantagsvis försörjningsbörda. En utgångspunkt bör vidare vara att det vid sidan av de två nyss nämnda studiesociala systemen även i fortsättningen skall finnas ett tredje, förmånligare vuxenstudiestödssystem finansierat på särskilt sätt. Det är emellertid angeläget att utredningen närmare belyser sambandet mellan de olika systemen i syfte att nå en viss samstämmighet.

Studiehjälpssystemet består i dag av flera olika stödformer som utgår efter olika principer och regler. Många av dessa stöd utmärks av att de utgår först efter ingående prövning. Administrationen och organisationen för att hantera studiehjälpen uppvisar också en splittrad bild. För den enskilde medför detta att systemet upplevs som svåröverskådligt.

En viktig uppgift för utredningen bör enligt min mening vara att förenkla systemet. En väg som därvid bör övervägas är att begränsa antalet stödformer.

Studiestödsutredningen har föreslagit att de behovs- och inkomstprövade tilläggen sammanförs till en enda stödform. I likhet med de flesta remissinstanserna anser jag detta vara ett viktigt steg i riktning mot en välbehövlig förenkling av studiehjälpssystemet. Utredningen bör därför närmare utreda förutsättningarna härför.

Om rese- och inackorderingstilläggen, som utredningen föreslår, upphör, kommer herefter att i studiehjälpssystemet kvarstå tre stödformer, nämligen studiebidraget, ett inkomstprövat bidrag samt de återbetalningspliktiga medlen. Utredningen har i två av sina alternativa utvecklingslinjer för studiehjälpen prövat möjligheterna att ytterligare begränsa antalet stödformer. Utredningen har i dessa alternativ sålunda föreslagit att studiehjälpen endast skulle bestå av två delar; en generell bidragsdel och en återbetalningspliktig del. Alternativen skiljer sig åt så till vida att i det ena är bidraget beskattat och i det andra obeskattat.

Enligt min mening vore mycket vunnet om studiehjälpen kunde ges samma uppbyggnad som studiemedelssystemet. Terminologin skulle förenklas och förutsättningarna förbättras för att på längre sikt åstadkomma en bättre samordning mellan de olika studiesociala systemen. Ett system med ett generellt bidrag skulle dessutom mildra nuvarande problem med

de sammanlagda marginaleffekter av skatter och olika bidragsformer som även uppstår i de lägre inkomstskikten.

Utredningen har emellertid redovisat en rad skäl till att studiehjälpssystemet inom den närmast överblickbara tiden inte går att utveckla helt i den förenklande riktning som jag här har angivit. Ett av dessa skäl är att studiehjälpen utgör en del av samhällets totala familjepolitiska stöd. Studiehjälpen kan således inte isoleras från de familjepolitiska stödformer som finns inom t. ex. skatte- och sociallagstiftningen. Dessutom måste studiehjälpen bygga på och komplettera den underhållsskyldighet som föräldrar har gentemot sina barn. Enligt vad jag erfarit kommer chefen för justitiedepartementet inom kort att föreslå regeringen att för riksdagen lägga fram förslag till nya regler i föräldrabalken om bl. a. föräldrars underhållsskyldighet. Dessa regler kommer emellertid inte att innebära några viktigare principiella förändringar i dessa hänseenden.

Med hänsyn till vad jag nu sagt är det enligt min mening nödvändigt att ha kvar ett selektivt stöd i studiehjälpssystemet. Studiestödsutredningen bör därför närmare utveckla det alternativ för studiehjälpen som innebär att grunden för nuvarande system får ligga fast men att det selektiva stödet byggs ut. I ett längre perspektiv kan en större förenkling av studiehjälpssystemet vara möjlig att uppnå, under förutsättning att den förändring av gällande bidrags- och skattesystem, som studiestödsutredningen nämner, genomförs. Utredningen bör därför i sitt arbete med att utforma studiehjälpen i ett längre tidsperspektiv hålla sig väl underrättad om åtgärder som vidtas på de socialpolitiska och skattepolitiska områdena.

Nivån på det framtida studiestödet

Samhällets ambition är att alla ungdomar skall kunna få en gymnasial utbildning. Skillnader i ekonomiskt och socialt hänseende bör därvid inte tillåtas påverka utbildningsvalet.

När studiehjälpen utformades i mitten av 1960-talet bedömdes de förhållanden som kunde utgå inom studiehjälpen till en familj med små inkomster vara tillräckliga för att täcka kostnaderna för ett barn som bedrev gymnasiala studier. Sedan dess har emellertid stöden inom studiehjälpssystemet och då i synnerhet de selektiva inkomst- och behovsprövade tilläggen successivt urholkats. Samtidigt har dock samhällets allmänna stöd till barnfamiljerna i en rad andra hänseenden förstärkts så att den disponibla inkomsten för barnfamiljerna ändå totalt sett blivit större.

Många barnfamiljer – särskilt de som har låga inkomster – får ofta uppleva att deras disponibla inkomster minskar när barnen bedriver gymnasiala studier. Jag anser i likhet med utredningen att dessa tröskeleffekter i familjeekonomin är allvarliga. De kan negativt påverka attityderna till och förutsättningarna för fortsatta studier efter den obligatoriska skolan. I synnerhet torde detta gälla för de elever som kommer från hem som inte har någon egentlig studietradition.

Vid utformningen av den framtida studiehjälpen har utredningen utgått från att de tröskeleffekter som jag nyss nämnt har undanröjts. Utredningen har därigenom kunnat rikta uppmärksamheten på den nivå stödet bör ges för att det skall få en rekryteringsfrämjande effekt. Det är enligt min mening

nödvändigt att de belopp som kan utgå i studiehjälpssystemet vägs samman med andra familjepolitiska stödformer. Vilka effekter de olika stödformerna tillsammans har på barnfamiljernas disponibla inkomst måste därför alltid beaktas.

Arbetsmarknadsutbildningen, som är en på arbetsmarknadspolitiska grunder prioriterad utbildning, är främst avsedd för vuxna. Prioriteringen ligger framför allt i att det studiesociala stödet, utbildningsbidraget, är mer förmånligt än i övrig vuxenutbildning. Utbildningsbidraget enligt arbetsmarknadskungörelsen är förbehållen ungdom under 20 år som är flykting, handikappad eller försörjningspliktig mot barn samt ungdomar som är berättigade till kontant arbetsmarknadsstöd. Utbildningsbidraget är i sådant fall väsentligt förmånligare än studiehjälpen. Det fordras därför en klar gränsdragning mellan arbetsmarknadsutbildningens uppgifter och ungdomsskolans för att inte uppenbara orättvisor skall uppstå mellan olika ungdomsgrupper. Många ungdomar söker sig direkt ut på arbetsmarknaden efter grundskolan. De möter stora svårigheter att erhålla ett fast arbete. Det finns flera skäl till att de inte går vidare till gymnasieskolan, däribland ekonomiska. Man kan riskera att ungdomar inte söker sig direkt till gymnasieskolan utan i stället efter en tids arbetslöshet söker få sina utbildningsbehov tillgodosedda inom arbetsmarknadsutbildningen.

En höjning av studiehjälpen till en sådan nivå att den – i vart fall för de mest behövande eleverna – kan konkurrera med utbildningsbidraget till ungdomar inom arbetsmarknadsutbildningen är, som utredningen visat, mycket kostnadskrävande. Jag är därför inte beredd att nu förorda detta. Studiestödsutredningen bör emellertid vara oförhindrad att närmare analysera effekterna av en sådan höjning. Utredningen bör överväga tänkbara utvecklingsmöjligheter för studiehjälpen och bl. a. utreda möjligheterna att upprätta en plan för en stegvis höjning av stöden. I sina kostnadsberäkningar bör utredningen särskilt beakta i vilken utsträckning sådana förbättringar inom studiehjälpen kan medföra besparingar på det arbetsmarknadspolitiska området.

Studiemedelssystemet

En överväldigande remissopinion har förordat att det framtida generella stödet till äldre studerande skall vila på samma grunder som nuvarande studiemedelssystem. Det framtida studiestödet skulle därför fortfarande komma att bestå av en generell bidragsdel samt av en del som är förenad med återbetalningsskyldighet. De sociala trygghetsreglerna i återbetalningssystemet skulle även i fortsättningen komma att utgöra en viktig grund i systemet.

Genomgripande förändringar av utbildningsorganisationen har skett på samtliga utbildningsnivåer sedan mitten av 1960-talet då systemet utformades. Enligt min mening har studiestödsutredningen på ett övertygande sätt visat att det trots dessa förändringar är möjligt att bygga konstruktionen av det framtida studiestödet till äldre studerande på de grunder som studiemedelssystemet vilar på. I en rad hänseenden är det emellertid nödvändigt att skapa en bättre överensstämmelse mellan de ursprungliga principerna för studiemedelssystemet och dagens utbildningssystem. I det följande kom-

mer jag att ange riktlinjerna för utredningens arbete med dessa frågor.

En av de grundläggande principerna för samhällets studiesociala stöd är att det skall vara så stort att den studerande kan finansiera sitt uppehälle under studietiden därmed. Den nuvarande metoden för att fastställa nivån på studiemedlen utarbetades av studiesociala utredningen i början av 1960-talet. Till grund för nivån på studiemedel låg bl. a. en undersökning av de studerandes levnadskostnader. För att bevara studiemedlens köpkraft uttrycktes de i procent av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

Utredningen har visat att gruppen studiemedelstagare, i motsats till vad som var fallet i mitten av 1960-talet, numera inte är så homogent sammansatt vad avser ålder, tidigare förvärvsverksamhet, underhållsskyldighet m. m. I dag är åldersspridningen betydligt större, liksom andelen med tidigare förvärvsverksamhet. Detta kan ses som ett uttryck för att den återkommande utbildningen börjat slå igenom som en modell för individens utbildningsplanering. De nya bestämmelserna för antagning till högre utbildning har också verkat i denna riktning.

Jag anser, i likhet med en överväldigande majoritet av remissinstanserna, att en generell höjning av studiemedlens totalbelopp är motiverad. Generella höjningar på detta område är emellertid så kostnadskrävande att det inom den närmast överblickbara tiden inte torde finnas utrymme i statsbudgeten för några omfattande sådana åtaganden.

Studiestödsutredningens förslag att studiemedlen skulle kunna utgå med ett större belopp endast till vissa studerandegrupper med större behov än andra bedömer jag dock som realistiskt att ytterligare pröva. I första hand bör utredningen därvid se över de former för differentiering som redan idag finns i studiemedelssystemet, nämligen barntillägg och extra studiemedel.

Ytterligare en av de grundläggande principerna för samhällets studiesociala stöd är att återbetalningsbördan inte får bli alltför betungande.

En eventuell höjning av totalbeloppet i studiemedelssystemet kan kombineras med förbättringar på återbetalningssidan. En höjd bidragsdel tillkommer, som studiestödsutredningen påpekat, alla studerande medan de sociala trygghetsreglerna i återbetalningssystemet tillkommer endast dem som efter avslutade studier är betalningssvaga. Denna senare fördelningspolitiska effekt är enligt min mening önskvärd.

Den förändring i återbetalningssystemet som i första hand bör komma i fråga för att mildra den enskildes återbetalningsbörda är att förlänga återbetalningstiden. En annan åtgärd är att höja den s. k. avgiftsgränsen, dvs. den inkomstgräns vid vilken återbetalningsskyldigheten ett visst år inträder. Utredningen bör ha som riktlinje att återbetalningsskyldigheten ett visst år bör inträda när den återbetalningsskyldiges inkomst uppnått en sådan nivå att den räcker för att täcka skäligen levnadskostnader.

Utredningen bör emellertid vara oförhindrad att vidare överväga även andra förslag till förändringar av återbetalningsreglerna.

Praktiskt taget samtliga remissinstanser pekar på de ogynnsamma effekterna av de nuvarande reglerna för behovsprövning mot den egna inkomsten. Samtidigt som den återkommande utbildningen stimuleras genom olika åtgärder på andra områden verkar nuvarande behovsprövningsregler ofta som ett effektivt hinder mot återkommande utbildning.

Utredningen bör här överväga hur reglerna bör ändras för att de inte skall motverka sådan återkommande utbildning inom vilken vuxna förvärvsarbetande avbryter sitt förvärvsarbete för att under kortare tidsperioder studera. En sådan översyn är nödvändig också med hänsyn till de studerande som bedriver sammanhängande studier men som kombinerar dessa studier med förvärvsarbete.

Många remissinstanser pekar på att studiemedelssystemet innehåller vissa andra regler som på olika sätt försvårar den återkommande utbildningen. Utredningen har också visat att bl. a. den övre åldersgränsen för rätt till studiemedel och den s. k. 16-terminersgränsen för en individs rätt till totalt studiestöd verkar i sådan riktning.

Jag finner det naturligt att utredningen i sitt fortsatta arbete tar upp även dessa frågor. Enligt min mening bör även i fortsättningen dessa regler vara utformade så att de inte kommer i konflikt med de grundläggande principerna för studiemedelssystemet, nämligen att det skall finnas en rimlig återbetalningstid till förfogande efter studiernas avslutande samt att den totala återbetalningsbördan inte får bli orimligt stor.

I socialförsäkringsutskottets av riksdagen godkända betänkande SfU 1975/76:11 erinrade utskottet om att det från skilda håll påvisats ett behov av en utredning om de handikappades studiefinansiella stöd och av att man i samband därmed uppmärksammade frågor om samordning mellan studiestödsformerna och socialpolitiska eller arbetsmarknadspolitiska arbetsformer. Utskottet hänvisade till de under 1975 tillkallade utredningarna, studiestödsutredningen och socialpolitiska samordningsutredningen, och framhöll att det fanns befogad anledning räkna med att frågorna om ekonomiskt stöd till handikappade elever blev föremål för fortsatta överväganden.

I sitt av riksdagen godkända betänkande SfU 1975/76:23 hänvisade socialförsäkringsutskottet till vad man anfört i nyss nämnda betänkande. Dessutom framhöll utskottet angelägenheten av att studiestödsutredningen och socialpolitiska samordningsutredningen rådgjorde med varandra då det gäller samordningen av det studiesociala stödet med andra socialpolitiska bidragsformer så att inte de handikappade eleverna – på grund av sitt handikapp – förorsakas större skuldbörda för sin utbildning än andra.

Studiestödsutredningen bör i sitt fortsatta arbete undersöka hur handikappade elever hittills finansierat sina studier samt, om utredningen finner det påkallat, föreslå förändringar inom studiestödets ram så att handikappade elever får samma reella ekonomiska möjligheter att studera som andra. Jag har i denna fråga samrått med chefen för socialdepartementet.

Utredningen bör vidare belysa frågan om de studerandes försäkringsskydd under och i anslutning till studietiden.

Administration av studiestödet

En mer ingående diskussion om de frågor som rör organisation och administration kan inte äga rum förrän de enskilda studiestödssystemen har utformats mer i detalj. Många remissinstanser har också menat att det knappast är meningsfullt att nu ta ställning till eller kommentera de administrativa lösningar för det framtida studiestödet som utredningen presenterar. Även

jag är av denna uppfattning.

Utredningen bör emellertid i sitt fortsatta arbete med dessa frågor kunna ha en god utgångspunkt i de resonemang utredningen hittills fört. Många remissinstanser har t. ex. pekat på utredningens förslag att den framtida administrationen av olika studiestödsformer skall organiseras länsvis. Förutsättningarna skulle därvid, har man menat, kunna skapas för en välkommen förenkling av administrationen.

Utredningen bör angripa denna problematik. Den är därvid oförhindrad att förutsättningslöst pröva olika former av administrativa lösningar. I detta sammanhang bör utredningen också analysera samverkansmöjligheterna mellan en framtida studiestödsadministration och läroanstalterna. Utredningen bör bl. a. belysa om nuvarande ordning avseende studielämplighetsprövningen bör bibehållas eller förändras.

Vägledande i detta liksom i utredningens arbete i övrigt, bör vara att systemet blir enkelt och lätt att förstå för den enskilde studiestödstagaren.

Under åberopande av det anförda hemställer jag att regeringen utvidgar uppdraget för studiestödsutredningen i enlighet med vad jag nu har anfört.

2 Studiehjälpen i dag

2.1 Inledning

Studiehjälpen består f. n. av studiebidrag jämte tillägg i form av rese- och inackorderingstillägg, inkomst- och behovsprövade tillägg, resekostnadser-sättning samt återbetalningspliktiga studiemedel.

I detta kapitel lämnas i huvudsak en beskrivning av studiehjälpens nuvarande delar med undantag av rese- och inackorderingstilläggen. Studiestödsutredningen har i PM (DsU 1978:15) Gymnasieelevernas resor och inackordering föreslagit att ansvaret för dessa stödformer skall flyttas över till kommunerna. Kapitlet innehåller också vissa uppgifter om de olika tilläggens utveckling sedan 1964 samt gällande regler och praxis.

Bestämmelserna om studiehjälp återfinns i studiestödslagen (1973:349, omtryckt 1975:359, senast ändrad 1979:443) samt i studiestödsförordningen (1973:418, omtryckt 1975:390, senast ändrad 1979:444). Tillämpningsföreskrifter till lagen och förordningen utges av CSN.

Studiehjälp utgår i princip till elever i åldrarna 16 t. o. m. 19 år för studier i gymnasial utbildning. Villkoret för att en utbildning skall berättiga till studiehjälp är att den är statlig, statsunderstödd eller ställd under statlig tillsyn. Studiehjälp kan endast erhållas under studietid, dvs. i normalfallet nio månader. För kurser och utbildningar understigande åtta veckor utgår med vissa undantag ingen studiehjälp. För att studiebidrag jämte tillägg skall kunna utgå krävs att eleven bedriver studierna på heltid. Återbetalningspliktiga studiemedel kan däremot beviljas även om studierna bedrivs på deltid, dock minst halvtid.

Studiehjälpen har sedan den infördes den 1 juli 1964 i princip förblivit oförändrad fram till i dag. Vissa beloppsmässiga justeringar har gjorts i takt med att penningvärdet har minskat. Några förändringar inom studiehjälpen kan dock förtjäna att nämnas.

Genom beslut av 1969 års riksdag sänktes åldersgränsen mellan yngre och äldre elever från 21 till 20 år. Sänkningen var en anpassning till den nya myndighetsåldern. Vid 1973 års riksdag beslöts att s. k. äldre elever inom gymnasieskolan och andra gymnasiala skolor, dvs. elever som fyller minst 20 år under det kalenderår då läsåret eller kursen börjar, skulle föras över till studiemedelssystemet. Riksdagen beslöt vid sitt riksmöte våren 1979 att fr. o. m. den 1 juli 1979 ge 18-19-åringar i gymnasial utbildning möjlighet att låna återbetalningspliktiga studiemedel upp till samma beloppsnivå som elever inom studiemedelssystemet.

Beslut i studiehjälpsärenden fattas i normalfallet av kommunal skolstyrelse eller, om läroanstalten ej är underställd sådan skolstyrelse, av rektor. CSN handlägger och fattar beslut i ärenden rörande återbetalningspliktiga studiemedel. Riksdagen har våren 1980 beslutat (prop 1979/80:100, Sfu 1979/80:12, rskr 1979/80:199) att handläggningen av dessa ärenden decentraliseras till studiemedelsnämnderna fr. o. m. budgetåret 1980/81.

Innan utredningen närmare går in på den nuvarande studiehjälpen lämnas en kort redogörelse för stödformen förlänt barnbidrag.

2.2 Studiehjälpen och vissa andra former av studiestöd

2.2.1 Förlänt barnbidrag

Det förlängda barnbidraget ingår formellt inte i studiehjälpen, utan bör ses som ett renodlat familjepolitiskt stöd. Det anknyter emellertid genom sin konstruktion direkt till studiehjälpssystemet, varför utredningen här berör även detta bidrag.

Förlänt barnbidrag utgår utan ansökan till elev som går i grundskolan eller viss annan utbildning och som fyllt 16 år. Bidraget, som utgår under studietid fr. o. m. kvartalet efter det eleven fyllt 16 år, är lika stort som barnbidraget per månad.

För budgetåret 1978/79 utgick förlänt barnbidrag till ca 33 000 elever för någon del av läsåret.

2.2.2 Studiebidrag

Studiebidrag utgår fr. o. m. kvartalet efter det eleven fyllt 16 år t. o. m. det läsår som påbörjas under det år eleven fyller 19 år. Bidragsbeloppet är f. n. 233 kr. per månad och utgår till alla elever, oberoende av föräldrarnas ekonomi. Bidraget kan ses som en fortsättning på det allmänna barnbidraget, vilket f. n. också utgår med 233 kr. per månad. Under budgetåret 1978/79 fick ca 205 000 elever studiebidrag.

2.2.3 Inkomstprövat tillägg

Den behovsprövade studiehjälpen är den äldsta formen av statligt studiestöd. Redan år 1919 infördes behovsprövade studielån. De olika behovsprövade studiestödsformerna har särskilt motiverats av önskemålet om att åstadkomma en vidgad rekrytering av elever från familjer med bristande studietradition. Tidigare var den till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomsten den faktor som bäst ansågs spegla familjernas ekonomiska situation. Efter hand har emellertid i ökad utsträckning hänsyn tagits till andra omständigheter. F. n. sammanvägs ett flertal faktorer vid beräkningen av det inkomstprövade tillägget. Viktigast av dessa är föräldrarnas taxerade inkomst och deras nettoförmögenhet. Under vissa förutsättningar beaktas också om eleven har syskon.

Inkomstprövat tillägg utgår fr. o. m. månaden efter den under vilken eleven fyllt 17 år. Anledningen till att tillägget inte utgår fr. o. m. det eleven

fyllt 16 år är att det är samordnat med det statliga bostadsbidraget. Således kan elevens föräldrar få statligt bostadsbidrag med belopp och vid inkomstgränser som motsvarar dem som gäller för inkomstprövat tillägg.

Inkomstprövat tillägg utgår f. n. med högst 125 och lägst 20 kr. per månad. Riksdagen har beslutat (prop 1979/80:100, SfU 1979/80:12, rskr 1979/80:199) om en höjning av det högsta beloppet till 155 kr. per månad.

Storleken av det inkomstprövade tillägget beräknas med utgångspunkt i ett s. k. ekonomiskt underlag.

För studerande som är ogift utgörs det ekonomiska underlaget av summan av den studerandes och dennes föräldrars taxerade inkomst vid senaste taxering till statlig inkomstskatt. Dessutom beaktas det sammanlagda beloppet i underskott i förvärvskälla utöver 4 000 kr. som den studerande och föräldrarna tillgodoräknats vid taxeringen. Slutligen medräknas också en femtedel av den del av den studerandes och föräldrarnas sammanlagda nettoförmögenhet som överstiger 75 000 kr. Riksdagen har beslutat (prop. 1979/80:100, SfU 1979/80:12, rskr 1979/80:199) att hela underskottsavdraget skall läggas till den taxerade inkomsten vid fastställande av det ekonomiska underlaget.

Är den studerande gift utgörs det ekonomiska underlaget på motsvarande sätt av dennes makes/makas taxerade inkomst m. m.

Uppgår det ekonomiska underlaget till högst 38 000 kr, utgår inkomstprövat tillägg med 125 kr. i månaden. Överstiger det ekonomiska underlaget 38 000 kr, reduceras det inkomstprövade tillägget enligt särskilda regler. Tillägget är reducerat till noll vid ett ekonomiskt underlag av 46 100 kr. om eleven inte har några syskon. Har eleven exempelvis tre syskon upphör det inkomstprövade tillägget att utgå vid ett ekonomiskt underlag av 69 100 kr. Motsvarande gräns vid fem syskon är 82 100 kr.

Enligt tidigare omnämnda riksdagsbeslut skall det ekonomiska underlaget för ensamstående med barn sänkas från 38 000 kr. till 30 000 kr. fr. o. m. den 1 januari 1981. Beslutet sammanhänger med förändringar i reglerna för det statliga bostadsbidraget.

Som nämnts tidigare tas vid beräkningen av det inkomstprövade tillägget i vissa fall hänsyn till förekomst av syskon. Detta gäller dock endast under förutsättning att syskonet är ogift och inte uppnått sådan ålder att inkomstprövat tillägg kan utgå eller att syskonet bedriver studier vid studiehjälpsberättigande läroanstalt.

I tabell 2.1 visas utvecklingen av det inkomstprövade tillägget under perioden 1965/66–1978/79.

Av tabellen framgår bl. a. att det totala antalet elever som erhållit inkomstprövat tillägg har minskat från drygt 81 000 år 1965/66 till drygt 8 000 under budgetåret 1978/79. Det totala utbetalda beloppet har under samma period sjunkit från 26,8 till 5,4 milj. kr.

Tabell 2.1 Antalet inkomstprövade tillägg under perioden 1965/66–1978/79, tilläggets storlek samt beviljat totalbelopp

Budgetår	Inkomstprövade tilläggets storlek, kr.	Antal beviljade inkomstprövade tillägg	Beviljat totalbelopp milj. kr.
1965/66	75	81 249	26,8
1966/67	75	73 459	27,2
1967/68	75	69 795	29,1
1968/69	75	64 912	26,2
1969/70	75 ^a	59 405	30,2
1970/71	75	53 000	27,2
1971/72	75	46 200	23,7
1972/73	75	30 980	15,5
1973/74	75	26 550	12,9
1974/75	75	21 520	10,6
1975/76	75	16 530	8,0
1976/77	75	14 930	7,0
1977/78	75	14 020	6,6
1978/79	105	8 260	5,4

^a 1969-07-01 infördes förhöjt inkomstprövat tillägg, vilket innebar att elever med hem-mavarande syskon under 16 år kunde få ytterligare 25 kr. i inkomstprövat tillägg. Detta förhöjda tillägg avskaffades 1972.

I tabell 2.2 illustreras utvecklingen av andelen elever på olika linjer i gymnasieskolan som haft inkomstprövat tillägg under perioden 1971/72–1978/79.

Tabell 2.2 Andelen elever med inkomstprövat tillägg på olika linjer i gymnasieskolan 1971/72–1978/79. Procent

Budgetår	3- och 4-åriga linjer	2-årig ek. soc. tekn. linje	Övriga 2-åriga linjer samt specialkurser	Totalt
1971/72	15,9	26,2	36,3	24,0
1972/73	11,0	14,5	21,0	15,2
1973/74	9,9	12,7	18,7	13,8
1974/75	7,9	10,3	15,5	11,5
1975/76	5,9	7,9	11,7	8,5
1976/77	5,2	7,7	10,5	7,8
1977/78	4,5	6,8	9,5	6,9
1978/79	2,4	3,8	5,3	4,0

Tabellen visar att andelen elever med inkomstprövat tillägg har minskat för varje år för samtliga linjer. Om man även beaktar tiden före gymnasieskolans genomförande blir trenden än mer markant. Läsåret 1966/67 hade 38,3 % av det totala antalet elever med studiebidrag också inkomstprövat tillägg. Den siffran har kontinuerligt sjunkit till 4,0 % för läsåret 1978/79. Tabellen antyder också det faktum att studiehjälpen håller på att bli allt mer generell genom att den del av studiehjälpen som har selektiv karaktär har fått en allt mindre betydelse. Utvecklingen förklaras troligtvis till stor del av att inkomstgränserna inte ändrats i takt med löneutvecklingen. En

annan bidragande orsak är förmodligen att förvärvsintensiteten bland kvinnor successivt ökat under 1970-talet. Därigenom har många familjer kommit upp i inkomstlägen där det inkomstprövade tillägget inte utgår.

2.2.4 Behovsprövat tillägg

För behovsprövat tillägg finns ingen nedre åldersgräns fastställd. Detta innebär att behovsprövat tillägg kan utgå så snart gymnasiala studier påbörjats.

Behovsprövat tillägg utgår med f. n. högst 200 kr. per månad. Riksdagen har beslutat (prop 1979/80:100, SfU 1979/80:12, rskr 1979/80:199) att det behovsprövade tillägget fr. o. m. läsåret 1980/81 skall höjas från 200 kr. till 215 kr.

Två villkor måste vara uppfyllda för att tillägget skall utgå. Dels får det ekonomiska underlaget inte överstiga 45 000 kr, dels skall synnerligen stort behov av ytterligare studiehjälp föreligga.

Beräkningen av det ekonomiska underlaget görs efter samma principer som gäller för inkomstprövat tillägg (se s. 000).

För att behovsprövat tillägg skall kunna utgå är det ett oeftergivligt krav att det ekonomiska underlaget inte överstiger 45 000 kr. Det bör observeras att detta – till skillnad från inkomstprövat tillägg – gäller oberoende av antalet syskon.

Vid bedömningen av om ”synnerligen stort behov” av ytterligare studiehjälp föreligger tas, i motsats till vad som är fallet för det inkomstprövade tillägget, hänsyn till aktuella ekonomiska förhållanden. För studerande som är gift, eller därmed jämställd, bortses från föräldrarnas ekonomi. I stället beaktas då makes/makas ekonomiska förhållanden.

Synnerligen stort behov anses föreligga i de fall då den beräknade bruttoinkomsten och värdet av fastigheter/inventarier samt likvida medel inte överstiger vissa fastställda gränsvärden.

Som inkomst betraktas beräknad bruttoinkomst under ett år av tjänst (t. ex. arbetsinkomst för skatt, pension, sjukpenning, utbildningsbidrag, arbetslöshetsunderstöd), rörelse eller kapital för den studerande, dennes föräldrar och eventuella syskon som är under 18 år eller som är mellan 18 och 20 år och som studerar.

Tillåtna bruttoinkomstgränser varierar beroende på den studerandes ålder och familjesituation. Således är t. ex. inkomstgränsen 44 000 kr. för studerande som fyller 18 år under det kalenderår som läsåret börjar samt om båda föräldrarnas inkomst skall beaktas.

Har den studerande syskon under 20 år, höjs bruttoinkomstgränserna enligt särskilda regler.

Om den studerande och hans föräldrars sammanlagda likvida medel överstiger 38 000 kr. bör, enligt CSN:s anvisningar, behovsprövat tillägg inte beviljas. Detsamma gäller om den studerandes egna likvida medel överstiger 26 000 kr. Som likvida medel räknas kontanter, banktillgodohavanden, aktier, obligationer o. dyl.

Har den studerande eller hans föräldrar fastighet och/eller inventarier, vars taxeringsvärde överstiger 100 000 kr., utgår vanligtvis inte behovsprövat tillägg.

Skulder får i regel inte avräknas mot tillgångar. Avgörande är alltså inte nettoförmögenhetens storlek utan bruttoförmögenhetens.

Den 1 juli 1979 decentraliserades prövningen av ansökningar om behovsprövat tillägg från CSN till skolstyrelserna.

I tabell 2.3 redovisas det behovsprövade tilläggets utveckling under perioden 1964/65–1978/79.

Tabell 2.3 Antalet beviljade behovsprövade tillägg under perioden 1964/65–1978/79, tilläggets storlek samt beviljat totalbelopp

Budgetår	Behovsprövade tilläggets storlek, kr.	Antal beviljade behovsprövade tillägg	Beviljat totalbelopp milj. kr.
1964/65	75	7 883	4,7
1965/66	75	9 520	6,0
1966/67	75	7 934	5,0
1967/68	75	10 532	6,6
1968/69	75	11 156	7,0
1969/70	75	9 709	6,2
1970/71	75	8 472	5,3
1971/72	75	6 648	4,2
1972/73	90	9 089	6,8
1973/74	90	6 214	4,7
1974/75	110	4 689	4,0
1975/76	110	3 983	3,6
1976/77	130	3 722	3,8
1977/78	150	3 976	4,7
1978/79	175	4 082	5,5

Som påpekats tidigare skall behovsprövat tillägg utgå endast under förutsättning att den studerande har ett synnerligen stort behov av ytterligare studiehjälp utöver vad som kunnat utgå i studiebidrag jämte annat tillägg. I praktiken har tillägget därför nästan uteslutande kommit att beviljas för studerande vars föräldrar är sjukpensionärer, arbetslösa eller ensamstående med mycket låga inkomster. Inflationen under senare år har emellertid medfört att även sökande som utan tvivel är i "behovsklass" ofta har nominella inkomster som överstiger gällande inkomstgränser. Tabellen illustrerar denna utveckling.

För att belysa hur andelen elever med behovsprövat tillägg fördelar sig på gymnasieskolans olika linjer kan tabell 2.4 vara av intresse.

Tabell 2.4 Andelen elever med studiebidrag på gymnasieskolans olika linjer som haft behovsprövat tillägg under perioden 1971/72–1978/79. Procent

Budgetår	3- och 4-åriga linjer	2-årig ek. soc. tekn. linje	Övriga 2-åriga linjer samt specialkurser	Totalt
1971/72	2,0	3,4	5,6	3,4
1972/73	2,7	4,4	6,8	4,5
1973/74	1,9	3,0	4,8	3,1
1974/75	1,3	2,4	3,6	2,4
1975/76	1,3	2,3	3,1	2,2
1976/77	1,1	2,2	2,7	1,9
1977/78	1,1	2,1	2,8	2,0
1978/79	1,1	2,1	2,7	1,9

Av tabell 2.4 framgår att det under hela jämförelseperioden varit väsentligt större andel elever med behovsprövat tillägg på de kortare, yrkesinriktade linjerna än på de övriga linjerna och särskilt då de 3- o. 4-åriga linjerna. Andelen elever från hem med svag ekonomi är således störst på de kortare yrkesinriktade linjerna i gymnasieskolan.

Från andra sammanhang känner man till att ungdomar från hem med stark studietradition i stor utsträckning söker sig till någon av de längre, teoretiska studievägarna inom gymnasieskolan. Det finns också ett påvisat samband mellan genomgången högre teoretisk utbildning och god familjeekonomi.

Undersökning av det behovsprövade tillägget

Som har framgått av redovisningen i det föregående är det behovsprövade tillägget avsett för dem som har de sämsta ekonomiska förutsättningarna för att bedriva studier. Utredningen har bedömt det vara intressant att se i vad mån tillägget har utgått till de grupper det varit avsett för. I syfte att studera detta närmare har utredningen undersökt vilka som fått behovsprövat tillägg läsåren 1977/78 och 1978/79. Denna undersökning redovisas i bilaga 0. I det följande ges en sammanfattning av de viktigaste undersökningsresultaten.

Utredningen har inte kunnat finna någon större skillnad mellan de två årgångarna i undersökningsmaterialet. Mellan de båda åren förändrades blanketten för ansökan, såtillvida att denna för läsåret 78/79 också kunde användas till ansökan för inkomstprövat tillägg som söks av ett större antal elever. Någon påtaglig skillnad i antalet bifallna ansökningar har emellertid inte kunnat konstateras som en följd av denna förändring av blanketten.

Andelen avslagna ansökningar var 64 %, vilket kan betraktas som relativt normalt. De skäl som är vanligast för avslag är att elevens föräldrar har antingen för högt ekonomiskt underlag eller för hög bruttointkomst. Dessa avslagsskäl svarade tillsammans för nära 90 % av det totala antalet avslagna ansökningar.

Den grupp av elever som har behovsprövat tillägg går i väsentligt större utsträckning än övriga elever på yrkesinriktade linjer. Cirka 55 % av eleverna med behovsprövat tillägg går på någon av gymnasieskolans yrkesinriktade linjer, medan endast ca 30 % av det totala antalet elever genomgår utbildning på dessa linjer. De angivna siffrorna avser gymnasieskolan inklusive specialkurser. Om man betraktar enbart eleverna på gymnasieskolans linjer blir tendensen än mer markerad. Medan ca 60 % av de totala antalet elever går på teoretiska linjer, går en lika stor andel av de elever som har behovsprövat tillägg på yrkesinriktade linjer.

Undersökningen visar att de elever som haft behovsprövat tillägg i regel kommer från hem där föräldern är ensamstående. Denna familjesituation gäller för ca 80 % av eleverna. I undersökningsmaterialet finns ingen påtaglig skillnad i valvet av linje mellan elever från hem med ensamstående föräldrar och elever från hem där föräldrarna är gifta. En tendens i materialet är emellertid att elever som uppbär behovsprövat tillägg och har gifta föräldrar i högre utsträckning söker sig till gymnasieskolans specialkurser. Elever från hem där båda föräldrarna har utomordentligt låg inkomst, eller där

en av föräldrarna har en låg inkomst och den andra helt saknar sådan, söker sig således till kortare, mer utpräglat yrkesinriktade kurser.

Undersökningsmaterialet visar vidare att föräldrarna till elever som har behovsprövat tillägg i mycket stor utsträckning är pensionärer. Detta gäller särskilt vad beträffar elevernas fäder. Med hänsyn till att en så stor andel av eleverna har ensamstående föräldrar har också moderns yrke undersökts. De två yrkesgrupper som dominerar vad avser mödrarnas yrken är "hemarbetande" och "pensionärer". Andelen hemarbetande är 37 % och andelen pensionärer är 18 %. Därutöver svarar yrkesgrupperna "biträdespersonal", "icke facklärd", "studerande" och "övriga" för 10 % vardera. En tendens som är märkbar när det gäller moderns yrke är att barn till mödrar som har angivit att de är studerande i första hand väljer att gå på teoretiska linjer framför yrkesinriktade. I övrigt har något entydig tendens i valet av linje relaterat till faders eller moders yrke inte kunnat skönjas.

De elever som har behovsprövat tillägg kommer i högre utsträckning än genomsnittet från familjer som har många barn. Medan ca 32 % av eleverna med behovsprövat tillägg har två eller flera syskon är motsvarande siffra för totalbefolkningen endast ca 15 %. Något påtaglig skillnad ifråga om familjestorlek mellan elever på teoretiska och yrkesinriktade linjer har inte kunnat spåras i materialet. Om man däremot studerar elever som har tre eller fler syskon, finner man att dessa elever i första hand söker sig till gymnasieskolans specialkurser. Det finns alltså ett samband mellan stora familjer och korta yrkesinriktade utbildningar.

Som framgått av redovisningen av gällande regler är det behovsprövade tillägget beroende av såväl ett ekonomiskt underlag som familjens bruttointkomst, vilka uträknas på olika sätt. Vid en närmare studie av i vilka inkomstkikt de olika familjerna ligger, finner man att dessa koncentreras i inkomstkikt 20–30 000 kr. per år. Endast ca 30 % hade en bruttointkomst som översteg 30 000 kr. per år. Med hänsyn till inkomstbildningen för totalbefolkningen borde de flesta som är berättigade till behovsprövat tillägg ligga omedelbart under 38 000 kr. per år, som är gränsen för att tillägget skall utgå. Det faktum att inkomsterna för gruppen som har uppburit det behovsprövade tillägget koncentreras i ett lägre inkomstkikt, har utredningen förklarat med att endera av de båda inkomstbegreppen bidrar till att diskvalificera familjer, som enligt det andra inkomstbegreppet skulle ha varit berättigade till tillägget. Detta har fått till följd att familjer, som enligt ett av inkomstbegreppen definitivt kan sägas vara i behovsklass, har slagits ut av det andra inkomstbegreppet. Av detta skäl har gruppen som fått tillgång till det behovsprövade tillägget begränsats mer än vad som inkomstgränserna skulle ge anledning till att tro. Å andra sidan har den dubbla inkomstprövningen medfört att tillägg sannolikt i ytterst liten utsträckning utgått till familjer som inte varit i behov av detta tillägg.

Sammanfattningsvis har undersökningen visat att de elever som haft behovsprövade tillägg främst kommer från familjer med en ensamstående familjeförsörjare som är pensionär eller hemarbetande, att familjen tjänar under 30 000 kr. per år och vanligen har fler än två barn och att eleven går i yrkesinriktade utbildningar i gymnasieskolan.

2.2.5 Studiehjälpens realvärdeutveckling

Utredningen har bedömt det som intressant att redovisa hur studiehjälpen har utvecklats jämfört med penningvärdetförändringen.

I tabell 2.5 redovisar utredningen dels hur studiebidraget och de behovs- och inkomstprövade tilläggen utvecklats sedan de infördes, dels hur de totalt utbetalda beloppen utvecklats. Vidare illustreras vilken höjning av beloppen som skulle behövas för att återställa 1964/65 års köpkraft.

Tabell 2.5 Utvecklingen av studiebidrag, behovs- och inkomstprövat tillägg

Bidragsform	Belopp kr. per månad		Erforderlig höjning (basbelopp=4 400 kr.)		Utbetalt belopp milj. kr.	
	1964/65	1/1-80	Med kr.	Till kr.	1964/65	1978/79
Studiebidrag	75	233	–	225	103,3	328,0
Inkomstprövat tillägg	75	125	100	225	31,0	5,7
Behovsprövat tillägg	75	200	25	225	4,7	5,5

Som framgår av tabellen har tilläggen till studiebidraget urholkats kraftigt om man jämför med deras köpkraft år 1964/65. Detta gäller särskilt det inkomstprövade tillägget. Trots inflationen har det totalt utbetalade beloppet sjunkit till knappt en femtedel av vad som utbetalades år 1964/65.

2.2.6 Återbetalningspliktiga studiemedel

Utöver studiebidrag jämte tillägg kan studiekredit i form av återbetalningspliktiga studiemedel utgå till studerande som har extra stort behov av studiehjälp. Mot bakgrund av att regering och riksdag vid flera tillfällen uttalat sig för principen att ungdomsstudier på gymnasial nivå skall kunna genomföras utan att den studerande skall behöva skuldsätta sig i nämnvärd omfattning har lånemöjligheterna begränsats. Således har behovsprövningen rörande återbetalningspliktiga medel varit relativt hård samtidigt som möjliga lånebelopp varit tämligen begränsade.

Reglerna, efter vilka ansökningar om återbetalningspliktiga studiemedel prövas, varierar beroende på vilken kategori eleven tillhör. Följande fyra kategorier kan urskiljas:

1. Ogifta elever, 16–17 år.
2. Ogifta elever, 18–19 år som tillhör föräldraekonomin.
3. Ogifta elever, 18–19 år som brutit sambandet med föräldrarnas ekonomi.
4. Gifta elever.

Ansökningar från elever som tillhör kategorierna 1 och 2 prövas med hänsyn till egna och föräldrarnas ekonomiska förhållanden. Elever som tillhör kategorierna 3 och 4 prövas utan hänsyn till föräldrarnas ekonomi. För gifta elever beaktas makes ekonomiska förhållanden i stället för föräldrarnas.

Studerande i åldern 16–17 år

Till studerande i åldern 16–17 år kan återbetalningspliktiga studiemedel normalt beviljas med högst 556 kr. per månad. Högre belopp kan beviljas om den studerande har försörjningsplikt mot barn eller om synnerliga skäl föreligger (t. ex. för terminsavgifter eller andra särskilda utgifter för studierna). Prövning görs mot den studerandes och föräldrarnas ekonomiska förhållanden och beloppets storlek är även beroende av antalet syskon. Vid ekonomiprövningen beaktas föräldrarnas senaste till statlig inkomstskatt taxerade inkomst samt en femtedel av den del av förmögenheten som överstiger 75 000 kr. Vidare tas hänsyn till den studerandes eventuella inkomst under den tid ansökan avser och egen förmögenhet. Om föräldrarnas inkomster väsentligt förändrats i förhållande till vad som framgår av taxeringen tas hänsyn därtill.

I fråga om andra förhållanden som påverkar den ekonomiska prövningen, t. ex. familjeförhållanden, gäller samma regler som för inkomstprövat tillägg (se sid. 64).

Studerande i åldern 18–19 år som inte brutit sambandet med föräldrarnas ekonomi

Till ogift studerande, som fyller lägst 18 år under det kalenderår då läsåret börjar, kan återbetalningspliktiga studiemedel beviljas med normalt högst 1 111 kr. per månad. Prövningsgrunderna är i övrigt desamma som gäller för studerande i åldern 16–17 år. Möjligheterna till återbetalningspliktiga studiemedel för gifta studerande är desamma som för studerande som brutit sambandet med föräldrarnas ekonomi.

I följande tabell visas utgående återbetalningspliktiga studiemedel per månad för ogifta elever i åldern 16–17 år samt i åldern 18–19 år som inte brutit sambandet med föräldrarnas ekonomi.

Tabell 2.6 Återbetalningspliktiga studiemedel per månad vid olika ekonomiska underlag

Ekonomiskt underlag				Kr. per månad	
Antal syskon under 18 år				Elever 16–17 år	Elever 18–19 år
0	1	2	3		
50 000	56 000	62 000	68 000	556	1 111
60 000	66 000	72 000	78 000	306	861
70 000	75 000	81 000	88 000	–	611
80 000	86 000	91 000	98 000	–	361
90 000	96 000	101 000	108 000	–	111

Studerande i åldern 18–19 år som brutit sambandet med föräldrarnas ekonomi

I sitt principbetänkande (SOU 1977:31) Studiestöd – alternativa utvecklingslinjer föreslog studiestödsutredningen att den som fyllt 18 år och bedriver gymnasiala studier skall få rätt att utnyttja de återbetalningspliktiga studiemedlen i studiehjälpssystemet i den utsträckning som behövs för att dessa, tillsammans med studiebidraget och tilläggen, skall ge ett studiestöd som i stort sett motsvarar det högsta beloppet inom studiemedelssystemet.

Riksdagen har på grundval av regeringens proposition 1978/79:153 och socialförsäkringsutskottets betänkande SfU 1978/79:20 beslutat i stort sett i överensstämmelse med studiestödsutredningens förslag. De nya reglerna gäller i avvaktan på studiestödsutredningens förslag avseende studiehjälpens framtida utformning.

Ett villkor för att elev som fyllt 18 år skall erhålla återbetalningspliktiga studiemedel utan prövning mot föräldrarnas ekonomi är att sambandet med föräldraekonomin har brutits.

Man torde i allmänhet kunna utgå ifrån att detta är fallet om eleven stadigvarande har flyttat hemifrån. Även inackorderade eller hemmaboende elever kan givetvis ha sin ekonomi skild från föräldrarnas. För att villkoret i dessa fall skall anses vara uppfyllt, krävs i allmänhet att eleven i huvudsak på egen hand svarar för sitt uppehälle.

Den studerandes egen försäkran om att han brutit sambandet med föräldrarnas ekonomi skall, enligt riksdagens beslut, kompletteras med intyg eller liknande från någon utomstående som har möjlighet att bedöma elevens situation.

För elever som har fria skolluncher och fria läromedel reduceras det maximala lånebeloppet med hänsyn härtill. Värdet av dessa förmåner beräknas för läsåret 1979/80 till 2 000 kr.

I tabell 2.7 ges några exempel på olika belopp som kan beviljas för läsåret 1979/80, beroende på omfattningen av annan beviljad studiehjälp. I samtliga exempel förutsätts att den studerande har fria skolmåltider och fria läromedel. I annat fall höjs de återbetalningspliktiga studiemedlen med 222 kr. per månad.

Tabell 2.7 Några exempel på månatlig studiehjälp

Bidrag och tillägg		Kr. per månad	Högsta lånebelopp kr. per månad	Bidrag + lån kr. per månad	Högsta lånebelopp för läsår om nio månader, kr.
1. Studiebidrag ^a	208	208	1 608	1 816	14 472
2. Studiebidrag ^a	208				
Resetillägg	130	338	1 478	1 816	13 302
3. Studiebidrag ^a	208				
Inack. tillägg	285	493	1 323	1 816	11 907
4. Studiebidrag ^a	208				
Resetillägg	325				
Inkomstprövat tillägg	125				
Behovsprövat tillägg	200	858	958	1 816	8 622

^a Fr. o. m. 1 januari 1980 är studiebidraget 233 kr. per månad.

2.2.7 Resekostnadsersättning

Resekostnadsersättning kan endast utgå till elever vid statens skolor för vuxna i Härnösand och Norrköping. Kostnaden beräknas enligt de grunder som gäller vid tjänsteresa för statstjänstemän i lägsta reseklass. Om eleven reser med tåg utgår dock ersättning endast med de belopp som motsvarar biljettpriset i andra klass. Kostnad för sovplats ersätts inte.

Ersättningen utgår för resa från hemmet till skolan och åter.

Resekostnadsersättning för färd med egen bil utgår enligt samma bestämmelser som i "allmänt resereglemente" (1972:735). Med f. n. gällande bestämmelser utgår bilersättning enligt följande uppställning:

Ersättning	öre/km
Alla län utom Y, Z, AC och BD	96
Y och Z län	98
AC och BD län	99

Under budgetåret 1978/79 erhöll 1 474 elever resekostnadsersättning med sammanlagt 463 000 kr.

2.2.8 Indirekt studiesocialt stöd

Studiestödsutredningen redovisade i sitt principbetänkande några indirekta studiesociala förmåner på gymnasial nivå. Utredningen konstaterade att den fria skollunchen är den indirekta studiesociala förmån som torde vara av störst ekonomisk betydelse.

Efter vad studiestödsutredningen kunnat finna tillhandahåller kommunerna, med ett enda undantag, fria skolmåltider för gymnasiestuderande. Även många elever i den kommunala vuxenutbildningen har denna förmån. Värdet av den fria skollunchen har av Svenska kommunförbundet uppskattas till 1 120 kr. för läsåret 1979/80.

Fria eller subventionerade läromedel på det gymnasiala stadiet förekommer i de allra flesta kommuner. I betänkandet Ds U 1978:14 Läromedelsmarknaden – kostnader för inköp av läromedel 1974–77 redovisas förekomsten av fria resp. subventionerade läromedel i kommunerna.

Där redovisas att av 205 kommuner med någon form av gymnasieskola förekommer fria läromedel i 170 kommuner, motsvarande 83 % av det aktuella antalet kommuner. Vissa inskränkningar i de fria läromedlen förekommer i 23 kommuner motsvarande 11,2 % av antalet kommuner med någon form av gymnasieskola, medan 12 kommuner motsvarande 5,8 % har infört ett system där eleverna får ett bidrag som de sedan får använda för att köpa sina läromedel.

Värdet av de fria läromedlen varierar något beroende på vilken linje som den studerande går. I reglerna för den interkommunala ersättningen för budgetåret 1979/80 anges värdet av de fria läromedlen för flertalet linjer till 890 kr.

Många elever har relativt långa resor till och från skolan. En del elever har inte möjlighet att varje dag resa mellan hemmet och skolan och måste därför inackordera sig under veckan. För att täcka merparten av kostnaderna för resor och inackordering finns inom studiehjälpssystemet resetillägg resp.

inackorderingstillägg. Genom att många elever ändå har kostnader för sina resor eller för sin inackordering belastas elevernas familjer med en extra kostnad. I vissa kommuner förekommer dock att gymnasieeleverna har fria skolskjutsar på samma sätt som grundskolans elever. Kommunerna får då själva uppbära de resettillägg eleverna eller deras föräldrar skulle ha uppburit, men utkräver inte en eventuell merkostnad för skolskjutsverksamheten.

Det är svårt att få en samlad bild av i vilken utsträckning de gymnasiala skolornas huvudmän subventionerar inackorderingskostnaderna. När det gäller folkhögskolorna visade folkhögskoleutredningen i sitt betänkande (SOU 1976:16) Folkhögskolan, att en genomgående trend de senaste åren varit att de studerandes inackorderingskostnader kraftigt har subventionerats – på vissa skolor med upp till 500–600 kr. per månad.

Skolhälsovårdsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1976:46) Skolhälsovård redovisat en kartläggning om skolhälsovårdens resurser. År 1974 varierade kommunernas kostnader för skolhälsovården högst avsevärt: mellan 29 och 228 kr. per elev. Den genomsnittliga kostnaden utgjorde 66 kr. Enligt uppgift från Svenska kommunförbundet var motsvarande belopp 130 kr. per elev år 1978.

3 Utbildning och arbetsmarknad för 16–19-åringar

- ☐ Av de elever som går ut grundskolan går ett ökande antal direkt vidare till gymnasieskolan. Framför allt har antalet elever på de 2-åriga yrkesinriktade linjerna ökat. Samtidigt har intresset bland 16–19-åringar för studier inom gymnasieskolans ram ökat också bland dem som tidigare avbrutit sina studier.
- ☐ Av dem som avbröt sina gymnasieskolestudier skulle 7 % valt att studera på deltid om detta varit möjligt. Ekonomiska problem var en av de två orsaker som oftast ledde till att studieavbrotten blev definitiva.
- ☐ Andelen 16–19-åringar i kommunal vuxenutbildning har minskat under 1970-talet. Minskningen faller till stor del på kurser motsvarande de 2-åriga yrkesinriktade linjerna. 22 % av kvinnorna i åldersgruppen 16–19 år i kommunal vuxenutbildning anger ekonomiska skäl som främst orsak till att de inte börjat studera i den vanliga gymnasieskolan.
- ☐ Var tredje elev på gymnasieskolans 3- och 4-åriga linjer förvärvsarbetar under terminerna. Den genomsnittliga veckoarbetstiden var drygt åtta timmar.
- ☐ Ända sedan 1965 har 16–19-åringarna haft de högsta relativa arbetslöshetssiffrorna.
- ☐ Under den stigande arbetslösheten de senaste åren har ungdomsgruppernas möjlighet till arbetsmarknadsutbildning och kontant arbetsmarknadsstöd ökat kraftigt.
- ☐ Antalet 16–19-åringar i arbetsmarknadsutbildning ökade med 70 % mellan åren 1976 och 1978. Vidare har antalet 16–19-åringar i beredskapsarbete ökat mycket kraftigt under senare hälften av 1970-talet.
- ☐ År 1978 var samhällets totala stöd i form av arbetsmarknadsutbildning, kontant arbetsmarknadsstöd samt beredskapsarbete till gruppen 16–19 år ca 1 240 milj. kr.

3.1 Utbildning

3.1.1 Utvecklingen inom gymnasieskolan

Införandet av gymnasieskolan år 1971 föregicks av en rad skolreformer under 1960-talet. År 1966 infördes ett nytt gymnasium, vilket ersatte de tre äldre gymnasieformerna allmänt gymnasium, handelsgymnasium och tekniskt gymnasium.

År 1971 ersattes gymnasiet, fackskolan och yrkesskolan av en organisatoriskt sammanhållen skolform, gymnasieskolan. Ett av syftena med sammanslagningen var att få bort status- och prestigebundna värderingar av olika studievägar och yrkesområden. För yrkesskolan innebar den nya organisationen genomgripande förändringar. De vanligaste utbildningarna inom yrkesskolan ombildades till 2-åriga linjer (de "yrkesinriktade" linjerna), alla med inslag av allmänna ämnen. Linjerna bygger direkt på grundskolan. Övriga yrkesinriktade utbildningar inordnades som specialkurser.

Gymnasiets och fackskolans linjer återfinns i stort sett oförändrade i den nya skolformen (de s. k. 3- och 4-åriga linjerna resp. de 2-åriga "teoretiska" linjerna).

Dimensioneringen av studievägarna inom gymnasieskolan är ett resultat av en sammanvägning av elevernas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och befintliga resurser. Gymnasieskolan har i dag möjlighet att till linjerna och de direkt till grundskolan anknutna specialkurserna ta emot i det närmaste 100 % av en årskull elever från grundskolan. Ändå kommer många sökande inte in. Detta beror bl. a. på att det inte finns plats på just den linje eller specialkurs där den enskilde sökanden önskar komma in. Möjligheterna att antas varierar mellan gymnasierregionerna, bl. a. beroende på att utbildningsutbudet varierar. Elever som söker direkt efter grundskolan konkurrerar dessutom med elever som väntat något eller några år med att söka eller som inte kommit nu tidigare.

Antalet sökande – förstahandssökande – till *gymnasiet* ökade kraftigt under början av 1960-talet och nådde sin kulmen år 1966. Fram till 1972 sjönk sedan antalet sökande kontinuerligt. Efter 1972 har antalet förstahandssökande till de 3- och 4-åriga linjerna legat tämligen konstant omkring 30 000, dock med en viss uppgång inför hösten 1977.

Antalet förstahandssökande till *fackskolan* ökade under hela 1960-talet och uppgick år 1970 till 29 500. Därefter inträdde en period med mycket kraftig årlig minskning. Denna trend bröts inte förrän hösten 1977, då antalet sökande till de linjer i gymnasieskolan som motsvarar fackskolan (de 2-åriga "teoretiska" linjerna) kom att uppgå till 14 500, vilket var en ökning med 1 200 jämfört med hösten innan.

Antalet sökande till *gymnasieskolans yrkesinriktade linjer* ökade markant hösten 1972 och hösten 1973. Därefter förblev antalet sökande tämligen konstant t. o. m. hösten 1975 (omkring 48 000). Fr. o. m. hösten 1976 har antalet sökande till yrkesinriktade linjer åter ökat och uppgick hösten 1977 till 54 000.

Den under 1960-talet ökande efterfrågan på gymnasieutbildning kan ses som ett led i samhällsutvecklingen. Bl. a. har förändringarna på arbetsmarknaden ställt ökade krav på utbildning. Grundskolans införande torde även ha varit en bidragande orsak till den ökade efterfrågan på gymnasiala utbildningar. Nedgången under senare delen av 1960-talet av antalet sökande till gymnasiet torde delvis förklaras av fackskolans kraftiga expansion. Omkring 1970 förefaller en mättnadsnivå ha inträtt i den totala efterfrågan. Efter gymnasieskolans införande har en fortlöpande förändring av de sökandes linjeval ägt rum. Fler har sökt sig till yrkesinriktade linjer och allt färre till de 2-åriga "teoretiska" linjerna.

Diagram 3.1 visar antalet förstahandssökande till gymnasiet, fackskolan resp. gymnasieskolan 1964-1977.

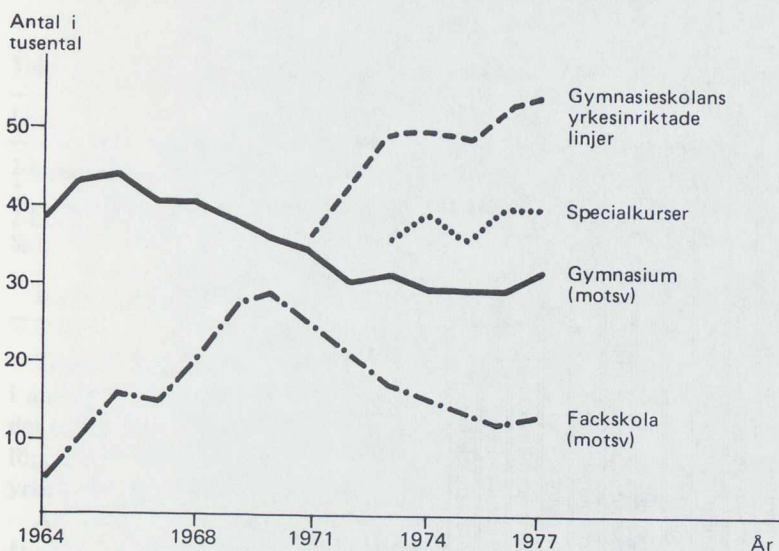


Diagram 3.1 Antalet förstahandssökande till gymnasiet, fackskolan resp. gymnasieskolan 1964-1977.

Specialkurser som fr. o. m. 1 juli 1977 överförts till den nya högskolan ingår ej.

Källa: SOS Utbildningsstatistisk årsbok 1978.

Enligt uppgift i SÖ:s Specialinformation P 1 1978:7 har åldersfördelningen bland de sökande till linjer förändrats under 1970-talet. Åldersgruppen "högst 16 år" har ökat medan andelen "17-åringar" minskat. Andelen "18-åringar eller äldre" har varit oförändrad på yrkesinriktade linjer men minskat kraftigt på de 2-åriga teoretiska linjerna. Tillgängligt material pekar på att intresset för gymnasieskolestudier ökat de sista åren.

SÖ har i specialinformation P 1 1978:14 redovisat sökandebintresset inför läsåret 1978/79 jämfört med 1977/78. Analysen grundar sig på uppgifter om antal sökande till och antalet platser på gymnasieskolans linjer och grundskoleanknutna specialkurser om minst ett års längd inför läsåren 1977/78 och 1978/79.

Inför läsåret 1978/79 hade ca 116 000 ungdomar sökt till gymnasieskolans linjer och grundskoleanknutna specialkurser om minst ett års längd. Detta innebar en ökning med 7 % sedan föregående läsår. Antalet elever som gick ut årskurs 9 våren 1978 ökade dock endast med 2,6 %. Sökandebintresset ökade således framför allt hos dem som tidigare gjort avbrott i sin utbildning.

Omkring 9 000 av de sökande till gymnasieskolans linjer 1977/78 var 18 år eller äldre. De allra flesta av dessa äldre sökande sökte till 2-åriga yrkesinriktade linjer.

Totalt sett sökte ungefär lika många pojkar som flickor men valet av linjer var mycket könsbundet. Detta återspeglade sig i intagningar på olika linjer vilket diagram 3.2 visar.

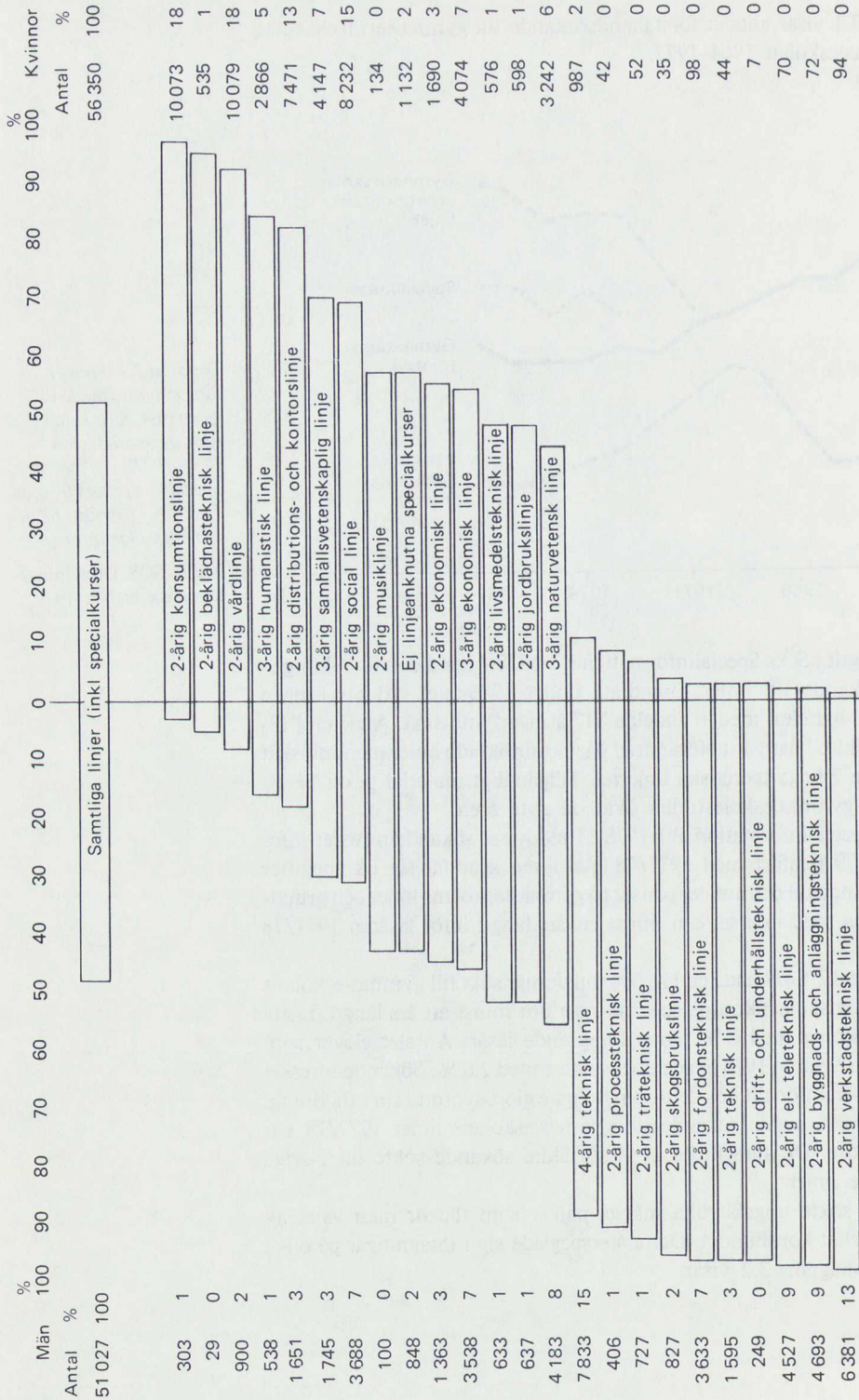


Diagram 3.2 Intagna på gymnasieskolans linjer och specialkurser ht 1978.

Åldersuppgifter för elever i gymnasieskolan redovisas av SCB vart tredje år. Tabell 3.1 visar antalet 16–19-åringar på olika linjer i gymnasieskolan åren 1972, 1975 och 1978.

Tabell 3.1 Antalet 16–19-åringar på gymnasieskolans linjer 1972, 1975 och 1978

Linje	1972	1975	1978
2-åriga teoretiska linjer	36 415	28 452	30 471
3- och 4-åriga linjer	88 444	80 488	85 199
2-åriga yrkesinriktade linjer	48 576	58 545	71 182
Specialkurser	24 916	17 466	15 758
Totalt (avrundat)	198 000	185 000	203 000

Tabell 3.1 illustrerar de tidigare nämnda variationerna under 1970-talet i antalet gymnasieskolestuderande. Jämfört med början av decenniet har det totala antalet elever i gymnasieskolan ökat. Sedan gymnasieskolans införande 1971 har en markant ökning skett av antalet elever på de 2-åriga yrkesinriktade linjerna.

Av tabell 3.2 framgår hur utvecklingen varit när det gäller antalet 16–19-åringar i gymnasieskolan i förhållande till det totala antalet elever i gymnasieskolan samt antalet 16–19-åringar i totalbefolkningen.

Tabell 3.2 Andel 16–19-åringar i förhållande till totala antalet elever i gymnasieskolan samt i totalbefolkningen

	1972	1975	1978
Antal 16–19-åringar i totalbefolkningen	432 000	430 000	427 000
Antal elever i gymnasieskolan	235 000	220 000	232 000
Antal 16–19-åringar i gymnasieskolan	198 000	185 000	203 000
Andel 16–19-åringar i gymnasieskolan	84,3 %	84,1 %	87,5 %
Andel 16–19-åringar i gymnasieskolan av antalet 16–19-åringar i totalbefolkningen	45,8 %	43,0 %	47,5 %

Av tabellen framgår bl. a. att trots att antalet 16–19-åringar i totalbefolkningen minskat mellan 1972 och 1978, har både andelen 16–19-åringar i gymnasieskolan och andelen 16–19-åringar i gymnasieskolan av det totala antalet 16–19-åringar ökat. Denna utveckling återspeglar de ökande svårigheterna under 1970-talet för ungdomarna på arbetsmarknaden. Trots att antalet 16–19-åringar i totalbefolkningen har minskat mellan 1975 och 1978 har antalet 16–19-åringar i gymnasial utbildning ökat. Som visats i det föregående är en bidragande orsak till detta att många 16–19-åringar som först avbrutit sina studier återupptar dessa före fyllda 20 år.

3.1.2 Studieavbrott i gymnasieskolan

SÖ har i en undersökning (SÖ P 1 1975:23) Studieavbrott och linjebyte i gymnasieskolan, Delrapport 1 Omfattning och orsaker, omfattande ca 8 000

ungdomar som 1971 lämnade grundskolan, studerat studieavbrott och linjebyte i gymnasieskolan. Dessa ungdomars verksamhet har kartlagts under ca fyra år fram till mars 1975.

Man fann därvid att av de ungdomar som 1971 slutade grundskolan hade 77 % inom fyra år påbörjat någon form av studier i gymnasieskolan. Merparten av ungdomarna som började i gymnasieskolan fullföljde sin utbildning på den i läroplanen angivna tiden. Under den fyraårsperiod som undersökningen omfattade hade 64 % av årskullen genomfört någon form av gymnasieskolutbildning. Några hade emellertid avbrutit utbildningen under pågående termin eller mellan två årskurser. En del av dessa s. k. studieavbrytare återkommer efter ett eller ett par "sabbatsår" medan andra avbrutit studierna definitivt.

Avbrottsfrekvenserna och avbrottsorsakerna varierar mellan de olika linjerna i gymnasieskolan. De fyra vanligaste orsakerna till studieavbrott hade samtliga direkt med skolan att göra och i huvudsak med elevens upplevelse av skolarbetet. Således var det vanligaste redovisade skälet till studieavbrott "jag var så trött på skolarbetet och ville i stället börja arbeta".

Vissa faktorer utanför skolan har också påverkat eleverna. Bland studieavbrytarna anger 2,9 % ekonomiska problem som viktigaste orsak för studieavbrottet. Var sjunde studieavbrytare slutade i samband med ett erbjudande om arbete.

Studieavbrottsorsakerna skiljer sig något mellan 2-åriga och 3-åriga linjer. När det gäller ekonomiska problem är detta en vanligare bidragande studieavbrottsorsak på de 2-åriga linjerna (13 %) än på de 3- och 4-åriga (4 %).

Undersökningen visade också att drygt hälften (59 %) av studieavbrytarna återupptar studierna igen. Benägenheten att åter börja studera är högst bland de elever som avbrutit utbildningen på 3- eller 4-årig linje. Fyra studieavbrytare av fem från dessa linjer återupptar studierna. Benägenheten att börja studera igen är betydligt lägre på de 2-åriga linjerna. En elev av tre som avbryter en 2-årig yrkesinriktad linje börjar åter studera inom de närmaste åren efter avbrottet.

Av samtliga elever som börjat gymnasieskolan har 8 % avbrutit studierna och sedan inte återupptagit dem igen. Andelen "definitiva" studieavbrott, dvs. studieavbrytare som inte återupptar studierna, är högst på de 2-åriga yrkesinriktade studievägarna. Men skillnaderna är inte så stora. Var tionde elev som åter börjar på någon av dessa gör ett definitivt studieavbrott.

De studieavbrytare som åter börjar i gymnasieskolan väljer oftast en 2-årig linje. Detta gäller oberoende av om de gått på en 2-årig eller en 3-årig linje före avbrottet. Drygt var tionde studieavbrytare återupptog studierna i någon skolform utanför gymnasieskolan.

Det framgår också av undersökningen att i stället för att avbryta studierna skulle 7 % av studieavbrytarna ha valt att studera på deltid om det gick.

Studieavbrott p. g. a. graviditet eller ekonomiska problem blev oftast "definitiva" (78 resp. 74 %).

3.1.3 Kommunal vuxenutbildning

Genom 1967 års vuxenutbildningsreform fick den kommunala vuxenutbildningen sin nuvarande utformning. Reformen medförde en kraftig ex-

pansion av den kommunala vuxenutbildningen. Under läsåret närmast före reformen (1967/68) fanns kvällsgymnasier i ca 30 kommuner, medan det fyra år senare anordnades kommunal vuxenutbildning i 329 av landets dåvarande 464 kommuner. Läsåret 1977/78 anordnades kommunal vuxenutbildning i 271 av landets 277 kommuner.

Den kommunala vuxenutbildningen är främst avsedd för äldre och kortutbildade och omfattar kurser med läroplaner motsvarande följande av ungdomsskolans studievägar:

Grundskolans högstadium

Gymnasieskolans 2-åriga linjer Ek, So och Te

Gymnasieskolans 3- och 4-åriga linjer E, H, N, S och T

Gymnasieskolans 2-åriga yrkesinriktade linjer Beklädnads (Be), Bygg- och anläggnings (Ba) osv.

Deltidskurser i särskild yrkesinriktad utbildning vid kommunala skolor.

Till kurs antas endast den som senast det kalenderår studierna påbörjas fyller 18 år eller, i fråga om grundskolekurs, 16 år.

Antalet elever vid kommunal vuxenutbildning ökade kraftigt under de första åren. I början av 1970-talet nådde antalet elever en topp för att därefter minska. Mellan åren 1970 och 1974 minskade antalet nybörjare med över 40 % bl. a. beroende på de skärpta intagningsbestämmelserna till grundskolekurserna som infördes 1971. De nya bestämmelserna innebar att det blev svårare att få tillträde till grundskolekurs för dem som tidigare genomgått grundskolan eller motsvarande.

För perioden efter 1974 har antalet nyinskrivna legat tämligen konstant omkring 70 000 varje hösttermin. Från hösten 1974 till hösten 1977 ökade antalet nyinskrivna i grundskolekurserna med ca 50 %. Bidragande orsaker till detta kan vara de utökade möjligheter till studiemedel som bl. a. elever i kommunal vuxenutbildning erhöll den 1 juli 1973, lagen om rätt till ledighet för studier och trädde i kraft den 1 januari 1975 samt det särskilda vuxenstudiestödet som infördes fr. o. m. den 1 januari 1976.

Under hela 1970-talet har en förskjutning från kvälls- till dagstudier fortgått inom den kommunala vuxenutbildningen. Hösten 1971 var sålunda endast 17 % av kursdeltagarna dagstuderande, medan hela 60 % av kursdeltagarna studerade på dagtid höstterminen 1977.

Eleverna inom den kommunala vuxenutbildningen är relativt unga. Höstterminerna 1973–1977 var ca två tredjedelar av de nyinskrivna yngre än 35 år. Dessutom var ca 25 % yngre än 25 år.

Av tabell 3.3 framgår utvecklingen med avseende på antalet 16–19-åringar åren 1972, 1975 och 1978 på olika studievägar inom kommunal vuxenutbildning.

Tabellen visar en total nedgång av antalet elever i åldrarna 16–19 år i kommunal vuxenutbildning mellan 1972 och 1978. Den huvudsakliga minskningen infaller mellan 1972 och 1975. Minskningen faller nästan uteslutande på de 2-åriga yrkesinriktade linjerna samt den särskilda yrkesinriktade utbildningen. I förhållande till 1975 uppvisar 1978 en kraftig ökning av antalet elever i grundskolekurser, ca 30 %. På samma sätt förhåller det sig med de 2-åriga teoretiska samt 3- och 4-åriga gymnasieskolekurserna där ökningen är 98 resp. 24 %. Den kraftiga ökningen av antalet elever

Tabell 3.3 16–19-åringar på olika studievägar inom kommunal vuxenutbildning. Antal och procent

Studieväg	1972		1975		1978	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Grundskolekurser	1 345	(8,4)	1 031	(10,2)	1 344	(13,5)
Gymnasieskolekurser, linje Ek, So, Te	352	(2,2)	661	(6,6)	1 307	(13,2)
Gymnasieskolekurser, linje E, H, N, S, T	2 327	(14,5)	2 963	(29,5)	3 684	(37,2)
Gymnasieskolekurser, ^a 2-åriga yrkesinriktade samt särskild yrkesinriktad utbildning	12 051	(74,9)	5 402	(53,7)	3 577	(36,1)
Samtliga studievägar	16 075	(100)	10 057	(100)	9 912	(100)

^a År 1972 avser elever i särskild yrkesinriktad utbildning, medan för 1975 och 1978 även medtagits elever i t. o. m. hösten 1975 nyinrättade yrkesinriktade kurser motsvarande gymnasieskolans linjer Be, Ba osv.

inom de 2-åriga teoretiska linjerna kan ses mot bakgrund av en viss nedgång på dessa linjer inom gymnasieskolan, vilket återspeglar det faktiska valet av studieväg hos en del elever.

I tabell 3.4 visas utvecklingen av antalet 16–19-åringar i kommunal vuxenutbildning i förhållande till det totala antalet elever inom kommunal vuxenutbildning samt antalet 16–19-åringar i totalbefolkningen åren 1972, 1975 och 1978.

Tabell 3.4 Andel 16–19-åringar inom kommunal vuxenutbildning 1972, 1975 och 1978

	1972	1975	1978
Antal 16–19-åringar i totalbefolkningen	432 000	430 000	427 000
Antal elever i kom. vux.	149 000	151 000	164 000
Antal 16–19-åringar i kom. vux.	16 000	10 000	10 000
Andel 16–19-åringar i kom. vux.	10,7 %	6,6 %	6,1 %
Andel 16–19-åringar i kom. vux. av antalet 16–19-åringar i totalbefolkningen	3,7 %	2,3 %	2,3 %

Tabellen visar att i förhållande till det totala antalet elever i kommunal vuxenutbildning har andelen elever i åldrarna 16–19 år sjunkit mellan åren 1972 och 1978. Mellan 1975 och 1978 är minskningen 0,5 procentenheter. I förhållande till det totala antalet 16–19-åringar är andelen 16–19-åriga elever i kommunal vuxenutbildning oförändrad 1978 jämfört med 1975.

SCB utförde under vintern 1977/78 en undersökning av 4 000 slumpmässigt utvalda elever som deltagit i kommunal vuxenutbildning höstterminen 1976 (SCB, Statistiska meddelanden U 1979:23). I undersökningen är kurser motsvarande grundskolans högstadium, gymnasieskolans 2-åriga teoretiska linjer och gymnasieskolans 3–4-åriga linjer representerade. Syftet med undersökningen var bl. a. att beskriva elevernas tidigare utbildning, studieintensitet, studiemotiv m. m.

Det främsta skälet till att elever i kurser motsvarande grundskolans hög-stadium valt att studera vid kommunal vuxenutbildning var att de ville ha betyg i ämnet som de studerade. Detta gällde för både kvinnor och män. De vanligaste skälen för både kvinnor och män i kurser motsvarande gymnasieskolans 3–4-åriga linjer för att studera vid kommunal vuxenut-bildning var att man ville ha betyg, att man ville läsa samma kurs som i ungdomsskolan, att lektionerna var förlagda till tider som passade samt att man ville ha möjlighet att läsa ett ämne i taget. Bland 16–19-åringar framkom också att de vanligaste skälen till att inte börja i gymnasieskolan var att man börjat arbeta eller hellre ville börja arbeta. 22 % av kvinnorna i denna åldersgrupp angav ekonomiska skäl som främsta orsak till att inte börja i den vanliga gymnasieskolan.

3.1.4 Annan gymnasial utbildning utanför gymnasieskolan

Den helt dominerande andelen av 16–19-åringar i gymnasial utbildning åter-finns inom den reguljära gymnasieskolan. Utredningen har i det föregående närmare redogjort för förändringarna rörande antal 16–19-åringar i gym-nasieskolan och inom den kommunala vuxenutbildningen i förhållande till det totala antalet elever inom dessa utbildningsformer samt i förhållande till det totala antalet 16–19-åringar i befolkningen. Jämförelse har gjorts för åren 1972, 1975 och 1978. Som en komplettering av denna redogörelse redovisas i detta avsnitt några uppgifter avseende vissa andra gymnasiala utbildningar med förhållandevis litet antal studerande eller låg andel 16–19-åriga elever.

Följande utbildningar kommenteras i ett sammanhang, nämligen bl. a. en rad konstnärliga utbildningar, religiösa utbildningar, olika sekreterarut-bildningar, tekniska utbildningar, vårdutbildningar (högst 2 år) samt po-lisutbildning. Uppgifter om studerande och examinerade vid dessa läro-anstalter insamlades för första gången av SCB 1973. År 1975 fyllde 785 av totalt 3 957 studerande, dvs. ca 20 %, i dessa utbildningar högst 19 år före årets utgång. Ett fåtal, 188 studerande motsvarande 4,8 % av totalantalet elever, var under 18 år. Dessa utbildningar kan således i huvudsak betraktas som vuxenutbildningar.

En annan utbildningsform som också bör nämnas i sammanhanget är folkhögskolan. Skolreformerna under 1960-talet och tillkomsten av den kommunala och statliga vuxenutbildningen kom att i hög grad påverka folkhögskolans villkor. År 1973 tillsattes en särskild utredning för att kart-lägga vilken roll folkhögskolan skulle ha i framtiden. Utredningens förslag redovisades i betänkandet (SOU 1976:10) Folkhögskolan. På grundval av detta betänkande lades året därpå en proposition (prop. 1976/77:55) med förslag om folkhögskolans organisation och om nytt statsbidragssystem.

Kurserna inom folkhögskolan varierar från några dagar till hela läsår. Varje folkhögskola har stor frihet att själv forma sina kurser. Vid landets folkhögskolor finns därför ett mycket brett urval av ämnesområden att välja mellan.

Folkhögskolan är en vuxenutbildning med ett formellt ålderskrav på minst 18 år för att bli antagen. På hösten 1975 fanns, i kurser om minst en veckas

längd, 3 053 studerande av totalt 13 544 eller 22,5 %, som före årets slut skulle fylla 19 år.

3.1.5 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningen fick sitt egentliga genombrott som arbetsmarknadspolitiskt medel i samband med konjunkturedgången 1957–1959. Antalet elever ökade därefter kraftigt under hela 1960-talet och de första åren under 1970-talet. År 1973 nådde antalet elever en topp, för att därefter minska. År 1976 skedde en mindre uppgång i antalet elever, vilket följdes av en mycket kraftig ökning följande år, varigenom antalet elever i AMU kom att fördubblas.

Till AMU kan man inte ansöka på samma sätt som till övrig utbildning. Först efter noggrann prövning av varje enskilt fall kan AMU beviljas.

För att få arbetsmarknadsutbildning och därmed utbildningsbidrag måste följande villkor vara uppfyllda

- ☐ att man är eller riskerar att bli arbetslös
- ☐ att man fyllt 20 år
- ☐ att man är inskriven vid arbetsförmedlingen
- ☐ att man söker arbete på arbetsförmedlingen
- ☐ att arbetsförmedlingen bedömer att möjligheterna att få stadigvarande arbete ökas genom utbildningen.

AMU är således i princip en vuxenutbildning. Det finns emellertid en rad undantag från 20-årsregeln. Om man inte fyllt 20 år kan man ändå få arbetsmarknadsutbildning, nämligen om

- ☐ man har egna barn att försörja
- ☐ man är handikappad
- ☐ man är flykting
- ☐ man uppfyller villkoren för kontant arbetsmarknadsstöd. (Gäller endast utbildning vid AMU-center.)
- ☐ man uppfyller villkoren för att få ersättning från erkänd arbetslöshetskassa.

Den 1 februari 1977 infördes den s. k. "25-kronan", vilket förklarar den mycket kraftiga ökningen av elever i AMU under 1977. Denna stödåtgärd avsåg att motverka varsel om permitteringar, uppsägningar och utgick till företagen med 25 kr. per utbildningstimme och deltagare vid företag som valde utbildning framför permittering.

För att ge en uppfattning om "25-kronans" omfattning kan nämnas att AMS från det att bidraget infördes den 1 februari 1977 och till årets slut beviljade 619 milj. kr. för utbildning av ca 160 000 permitteringshotade.

Fördelningen av kursdeltagare i AMU på olika slag av kurser har förändrats kraftigt under 1960- och 1970-talen, vilket framgår av tabell 3.5.

Tabell 3.5 Fördelning på olika AMU-kurser 1962–1977. Procent

Kurstyp	1962	1965	1968	1971	1974	1977
SÖ:s kurser	71	56	47	42	39	28
Utbildning inom företag	8	17	13	15	24	52
Utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet	13	23	31	33	31	12
Övriga kurser	8	4	9	10	6	7
Summa	100	100	100	100	100	100

Källa: SOS Utbildningsstatistisk årsbok 1978.

I tabell 3.6 redovisas utvecklingen av antalet ungdomar i arbetsmarknadsutbildning under åren 1970–1978. AMS' statistik har varit så upplagd att under perioden 1970–1975 har åldersgruppen upp t. o. m. 20 år redovisats för sig. Fr. o. m. år 1976 anges ungdomar t. o. m. 19 år som en grupp.

Tabellen visar de successivt ökade samhällsinsatserna i form av arbetsmarknadsutbildning för gruppen 16–19-åringar. Särskilt bör man uppmärksamma den kraftiga totala ökningen sedan 1976 och då främst ökningen av AMU inom det reguljära utbildningsväsendet. Om man bortser från de ungdomar som 1976 erhöll arbetsmarknadsutbildning i form av företagsutbildning vid permitteringshot ökade antalet 16–19-åringar i arbetsmarknadsutbildning med 80 % mellan 1976 och 1978.

En förklaring till detta är att under den stigande ungdomsarbetslösheten de senaste åren har ungdomsgruppernas möjligheter till AMU utvidgats. Något förenklat får alla ungdomar delta i AMU och de som uppfyller förutsättningarna för kontant arbetsmarknadsstöd kan redan efter en månads

Tabell 3.6 Ungdomar i arbetsmarknadsutbildning åren 1970–1978. Antal och procent

År	SÖ:s arbetsmarknadsutbildningskurser	Företagsutbildning ^a	Reguljära utbildningsväsendet	Övriga kursanordnare	Uppgift saknas	Summa
	Antal %	Antal %	Antal %	Antal %	Antal %	Antal %
1970	3 548 (41)	1 737 (20)	2 035 (24)	1 258 (15)	–	8 578 (100)
1971	5 675 (53)	2 045 (19)	2 305 (22)	597 (6)	–	10 622 (100)
1972	6 835 (51)	3 656 (27)	2 347 (17)	632 (5)	–	13 470 (100)
1973	8 483 (42)	8 982 (44)	2 247 (11)	717 (3)	–	20 429 (100)
1974	8 298 (49)	6 127 (36)	1 773 (11)	698 (4)	–	16 896 (100)
1975	10 045 (65)	2 835 (18)	1 789 (12)	556 (3)	–	15 552 (100)
1976	5 743 (63)	892 (10)	793 (9)	150 (2)	896 (10)	9 033 (100)
1977	6 464 (45)	1 899 (13) ^b	4 567 (32)	182 (1)	1 218 (9)	14 330 (100)
1978 ^c	6 980 (45)	1 988 (13)	4 893 (32)	153 (1)	1 376 (9)	15 290 (100)

^a Därav utbildning vid permitteringshot: 1974 5(0), 1975 327(2), 1976 559(6)

^b Exkl. personer som börjat utbildning inom kursstypen utbildning vid permitteringshot.

^c P. g. a. omläggningen av AMS' statistik 1978 finns inte motsvarande siffror för 1978. Totalsiffran för budgetåret 1978/79 är 16 250. För att få fram jämförelsesiffror för 1978 har antagits att utvecklingen under 1978 och första halvåret 1979 varit jämnt stigande. Totalsiffran för 1978 blir då 15 290 som sedan fördelats proportionellt på de olika kursanordnarna.

arbetslöshet få utbildningsbidrag. Kravet om att man, för att få KAS, måste ha avslutat en gymnasieutbildning eller inte kunnat beredas en sådan, tillämpas i mycket liten utsträckning. I stället får i stort sett alla arbetslösa ungdomar som går i arbetsmarknadsutbildning på AMU-center eller i kortkurser o. d. utbildningsbidrag med 75 kr. per dag.

Ett avgörande skäl till AMU:s popularitet är sannolikt de mycket förmånliga utbildningsbidragen. Utbildningsbidrag består av dagpenning, stimulansbidrag och särskilt bidrag.

För ungdomar under 20 år utgår i normalfallet 75 kr. per dag i dagpenning och 10 kr. i *stimulansbidrag*. Fullgör man underhållsskyldighet mot eget barn höjs dagpenningen till 155 kr. per dag. Stimulansbidraget är dock oförändrat 10 kr. per dag. Beloppen är skattepliktiga.

Stimulansbidragets funktion är att göra det ekonomiskt mer fördelaktigt att genomgå utbildning jämfört med att enbart erhålla arbetslöshetsersättning.

Särskilt bidrag kan utgå i form av traktamente, resekostnadsersättning, kursavgift samt ersättning för läromedel.

Under budgetåret 1978/79 utbetalades i form av dagpenning, stimulansbidrag, traktamenten m. m. drygt 103 milj. kr. till gruppen 16–19-åringar.

Reglerna i arbetsmarknadskungörelsen för arbetsmarknadsutbildning och AMS' tillämpningsföreskrifter är till stor del allmänt formulerade. I de nya riktlinjerna för regler och praxis inom arbetsmarknadsutbildningen, fastställda av AMS den 4 september 1979, markeras en viss skärpning i beviljandet av AMU. Det framhålls dock att de nya riktlinjerna inte "syftar till" att markant minska användningen av AMU eller till generell restriktivitet".

De särskilt anordnade AMS/SÖ-kurserna är direkt inriktade på arbetsmarknadens behov. Planeringen är gjord på arbetsmarknadspolitiska grunder i mycket nära samråd med parterna inom varje yrkesområde och bransch. Utbildningsbidrag kan dock beviljas även för utbildning på grundskolans och gymnasieskolans nivåer. Ett villkor är då att utbildningen antingen är en förutsättning för en följande yrkesutbildning eller, i fråga om gymnasieskolans yrkesutbildning, är arbetsmarknadspolitiskt motiverad.

När det gäller förberedande, ej yrkesinriktad utbildning på högre nivå än grundskola har AMS föreskrivit att sådan utbildning inte skall beviljas som arbetsmarknadsutbildning om inte särskilda skäl föreligger. Sådan utbildning utgör oftast förberedelse för en yrkesutbildning, t. ex. sjuksköterskeutbildning, som enligt bilaga till studiestödsförordningen, avdelning B, kan finansieras med studiemedel.

I 13 % arbetsmarknadskungörelsen föreskrivs att dessa s. k. studiemedelsutbildningar inte utgör arbetsmarknadsutbildning. Därför bör inte heller, framhålls i de nya riktlinjerna, den förberedande utbildningen för en sådan studiemedelsberättigande utbildning beviljas som AMU annat än undantagsvis, t. ex. för arbetshandikappade.

Även beträffande 3- och 4-åriga yrkesinriktade gymnasieutbildningar har AMS föreskrivit restriktivitet. Så långa utbildningar är sällan direkt arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Om studierna skall finansieras med utbildningsbidrag bör därför, framhåller AMS, arbetsförmedlingarna i varje enskilt ärende överväga om en annan utbildningsplanering än inom den reguljära

skolan kan leda till stadigvarande sysselsättning.

Antalet ungdomar som önskar genomgå reguljär gymnasieutbildning i form av AMU har ökat märkbart. Den förmånliga studiefinansieringen stimulerar naturligtvis till att fler vill få denna möjlighet. AMS framhåller uttryckligen att AMU inte är avsedd att användas för normal ungdomsutbildning. ”Sådan utbildning skall skolan svara för.”

Den kraftigt stigande efterfrågan under de senaste åren på arbetsmarknadsutbildning bland 16–19-åringar beror till största delen på ökande svårigheter för denna åldersgrupp att få ett arbete. I nästa avsnitt belyses därför ungdomarnas sysselsättningssituation från olika utgångspunkter.

3.2 Arbetsmarknad

Den andel av 16–19-åringarna som står utanför arbetskraften och har studier som sin huvudsakliga sysselsättning sjönk under första delen av 1970-talet. Samtidigt har andelen sysselsatta i åldersgruppen ökat under samma period. Uppgifterna för 1977 och 1978 visar dock en omkastning i utvecklingen av andelarna sysselsatta och studerande. Det förefaller även som om deltidarbete blivit vanligare bland 16–19-åringar. Ökningen av andelen deltidarbetande i åldersgruppen är dock liten. Utvecklingen framgår av tabell 3.7 som visar sysselsättning, arbetslöshet och heltidsstudier bland 16–19-åringar under perioden 1970 till 1978.

Tabell 3.7 Sysselsättning, arbetslöshet och heltidsstudier bland 16–19-åringar 1970–1978. Procent

Verksamhet	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Sysselsatta	49	43	46	49	51	52	53	51	49
därav i arbete									
< 19 tim/v	6	6	7	7	7	8	7	7	8
Arbetslösa	2	4	4	4	4	4	4	3	4
Studerande	43	43	43	42	39	39	39	41	43
Övriga	6	5	7	7	7	6	5	4	5
Samtliga	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal individer									
i tusental	446	439	435	432	432	431	425	424	427

Källa: AKU, fjärde kvartalet 1970–78.

SCB genomför på uppdrag av riksdagen sedan 1974 årliga undersökningar om svenska folkets levnadsförhållanden. Undersökningarna belyser fort-löpande fördelningen och utvecklingen av ett antal centrala välfärds-komponenter, t. ex. utbildning, sysselsättning och boende.

SÖ har i en rapport P1 1978:19 Utbildning och arbetsförhållanden bland 16–19-åringar, redovisat några resultat från dessa undersökningar. Redo-visningen grundar sig på intervjuer genomförda under 1975 och 1976 med personer i åldrarna 16–74 år.

Av rapporten framgår att andelen studerande av naturliga skäl var störst bland ungdomar i åldrarna 16-19 år. Bland dem som inte studerade, men som sade sig vara intresserade av någon form av utbildning, angavs främst individuella skäl, t. ex. att man hade för mycket att göra och ej hade tid. Även andra hinder var vanliga, t. ex. att den utbildning man var intresserad av inte fanns på orten. 5,2 % av männen resp. 3,2 % av kvinnorna i åldrarna 16-19 år ansåg att det skulle kosta för mycket att börja studera.

Levnadsnivåundersökningarna belyser även skillnader avseende ungdomsgruppernas utbildningsnivå som kan förklaras med hänsyn till föräldrarnas skolutbildning. Således kunde man konstatera att barn till föräldrar med enbart folkskoleutbildning hade i väsentligt lägre grad fortsatt sina studier efter grundskolan än andra grupper.

I undersökningen redovisas förekomsten av vissa kombinationer av sysselsättningar samt andelen studerande för de olika åldersgrupper som ingår i levnadsnivåundersökningarna. Det visar sig bl. a. att i åldersgruppen 16-19 år angav en förhållandevis hög andel intervjupersoner, ca 9 %, att de kombinerade förvärvsarbete med studier.

De intervjupersoner som vid undersökningstillfället befann sig "utanför arbetskraften" tillfrågades om de skulle vilja börja förvärvsarbete ifall de erbjöds ett lämpligt arbete. En stor del av de tillfrågade ungdomarna önskade börja arbeta under sådana omständigheter. Andelen varierade emellertid kraftigt beroende på ålder och utbildningsnivå. I åldersgruppen 16-19 år uppgav 67 % att de inte önskade förvärvsarbete. Huvudskälet till detta var att de bedrev studier.

Elevernas förvärvsarbete vid sidan av studierna finns belyst i två rapporter från SÖ. Den ena rapporten behandlar förvärvsarbete vid sidan av studier i grundskolan och den andra belyser förvärvsarbete under gymnasieskoletiden.

3.2.1 Förvärvsarbete bland elever på grundskolans högstadium

Den första rapporten P1 1979:1 Förvärvsarbete parallellt med studier på grundskolans högstadium bygger på en av SCB:s elevuppföljningar som genomfördes 1977. Den omfattar elever som slutade årskurs 9 år 1976 och som inte fortsatte direkt till gymnasieskolan.

När det gäller arbetets förekomst, omfattning och förläggning kunde man konstatera att av de omkring 26 000 ungdomar som omfattas av undersökningen uppgav 36 % att de varken arbetat under terminstid i årskurs 9 eller på ferierna under högstadiet. De 64 % som haft förvärvsarbete hade framför allt arbetat under ferierna och då speciellt på sommarloven. 20 % av undersökningens ungdomar hade haft arbete under terminstid i årskurs 9. Veckoslutsarbete var något vanligare än arbete övriga veckodagar.

Förvärvsarbete under terminstid

Som framgår av tabell 3.8 var det, bland de elever som inte fortsatte direkt till gymnasieskolan, ungefär lika vanligt bland pojkar som bland flickor att ha förvärvsarbetet under terminstid i årskurs 9.

Tabell 3.8 Förvärvsarbete under terminstid i årskurs 9. Kön, procent

	Män	Kvinnor	Totalt
Veckoslut	7	11	9
Vardagar	9	7	8
Veckoslut och vardagar	3	2	3
Inget arbete	81	80	80
Totalt procent	100	100	100
antal	12 332	14 023	26 355

De drygt 2 000 ungdomarna i undersökningen, som uppgav att de förvärvsarbetat enbart under veckosluten, hade arbetat i genomsnitt 8,3 timmar per vecka.

De ca 2 000 ungdomarna i undersökningen, som uppgav sig ha arbetat enbart under vardagarna, hade arbetat i genomsnitt 9,8 timmar per vecka.

Till de ungdomar som arbetat under terminstid i årskurs 9 ställdes frågan "Hur påverkade arbetet dina studier?"

Enligt de flesta ungdomarnas uppfattning påverkades studierna varken positivt eller negativt av arbetet. De övriga tyckte i allmänhet att arbetet påverkade studierna i positiv riktning. Endast ett fåtal ansåg att studierna blivit lidande av arbetet. Tabell 3.9 anger terminsarbetets omfattning och uppgiven inverkan på studierna.

Tabell 3.9 Terminsarbetets omfattning och inverkan på studierna. Procent

Timmar/vecka	1–5	6–10	11–15	16–20	21–	Totalt
Positivt	18,0	15,0	15,5	26,8	17,0	17,6
Varken positivt eller negativt	76,6	78,8	82,2	68,3	63,7	76,9
Negativt	5,4	6,2	2,3	4,9	19,4	5,5
Totalt procent	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
antal	1 142	2 021	816	688	142	4 809

Till ungdomarna ställdes också en fråga om förekomsten av feriearbete. Denna fråga avsåg hela högstadietiden. De skulle ange om de arbetat på sommarlov, andra ferier eller både och, alternativt inte arbetat alls under ferier i högstadiet.

Av de ungdomar som omfattas av undersökningen, dvs. de som ej fortsatt studera i gymnasieskolan direkt efter årskurs 9, uppgav 60 % att de haft feriearbete under högstadietiden. Det var framför allt sommarloven man utnyttjat för förvärvsarbete.

De elever som läst särskilda kurser i matematik och engelska i årskurs 9 hade i större utsträckning än de som läst allmänna kurser haft feriearbete under högstadiet. Av rapporten framgår också att för den undersökta gruppen var arbetslöshet efter avslutad grundskola mindre vanlig bland elever som förvärvsarbetat under skoltiden.

SÖ:s undersökning ger sammanfattningsvis en relativt positiv bild av för-

värvsarbete under skoltiden sett från elevernas utgångspunkter. Den ger däremot ingen bild av hur skolan upplever att en stor del av eleverna förvärvsarbetar parallellt med studierna på grundskolans högstadium.

3.2.2 Förvärvsarbete bland elever inom gymnasieskolan

I rapporten P 1 1979:6 Förvärvsarbete vid sidan av studierna har SÖ i samarbete med SCB redovisat uppgifter som belyser förvärvsarbete parallellt med studierna och under ferier bland elever i gymnasieskolan. Rapporten redovisar förhållanden bland eleverna på de 3- och 4-åriga linjerna.

Utredningsmaterialet bygger på en enkät, som genomfördes ca ett år efter det att eleverna gått ut gymnasieskolans 3- och 4-åriga linjer vårterminen 1976. Enkätfrågorna gällde bl. a. i vilken utsträckning de f. d. eleverna hade förvärvsarbetat under gymnasieskoltiden samt hur förvärvsarbetet hade påverkat studierna.

Var tredje elev redovisade förvärvsarbete under terminerna i gymnasieskolan. De flesta arbetade under veckosluten. De som arbetade vardagar, före eller efter skoldagen, utgjorde 9 % av samtliga elever.

I stort sett samtliga arbetade under ferierna i gymnasieskolan. Alla som arbetade under terminerna arbetade även under ferierna. Endast 5 % av eleverna saknade erfarenhet av förvärvsarbete när de lämnade gymnasieskolan.

Den genomsnittliga veckoarbetstiden var drygt 8 timmar bland dem som uppgav att de förvärvsarbetade under terminerna.

Av tabell 3.10 framgår att 6 % av dem som haft förvärvsarbete parallellt med studierna arbetade mer än halvtid. Drygt hälften av dem som haft ett förvärvsarbete uppgav veckoarbetstider i intervallet fyra till nio timmar per vecka. Mer än en tredjedel hade en veckoarbetstid som översteg tio timmar.

Tabell 3.10 Arbetstimmar per vecka på olika linjer. Procent

Arbetstid i tim/vecka	Gymnasieskolelinje					Samtliga
	E	H	N	S	T	
- 3	7	11	10	6	3	7
4- 5	13	20	21	24	15	19
6- 7	21	9	21	19	20	19
8- 9	18	21	16	18	22	18
10-19	35	35	23	26	27	29
20-	4	3	5	4	11	6
Uppg. saknas	3	1	4	4	3	3
Samtliga	100	100	100	100	100	100
Antal ind.	1 470	822	1 398	1 440	1 416	6 546

Bland dem som förvärvsarbetade under terminerna ansåg 20 % att arbetet hade positiva effekter på studierna. De flesta (72 %) ansåg att effekterna varken var positiva eller negativa. Att arbetet var ogynnsamt för studierna

uppgav 10 %. I gruppen med en veckoarbetstid om högst tre timmar ansåg endast 4 % att studierna påverkades negativt. Bland dem som arbetade 20 timmar eller mer per vecka menade 23 % att studierna påverkades negativt av arbetet. I gruppen som enbart arbetade under veckoslut uppgav en låg andel (7 %) att förvärvsarbetet hade en ogynnsam inverkan på skolarbetet. Bland dem som arbetade på vardagar före eller efter skoldagen ansåg betydligt fler (20 %) att arbetet hade sådana negativa konsekvenser.

Det kan mot angiven bakgrund vara intressant att se om förvärvsarbetet i någon mån inverkar på studieresultatet. Vid en sådan jämförelse visade det sig att medelbetyget vid avgången från gymnasieskolan var 3,36 för samtliga elever som ingick i undersökningen. Elever som arbetat både vardagar och veckoslut under terminerna hade lägre medelbetyg (3,22) än övriga elever. De i genomsnitt högsta betygen (3,39) fanns i den grupp som inte alls arbetat under terminstid.

För dem som befann sig på arbetsmarknaden ett år efter avslutade gymnasieskolestudier har försök gjorts att kartlägga sambandet mellan arbetslivserfarenhet från studietiden och situationen på arbetsmarknaden vid undersökningstillfället. Utredningsmaterialet visar inga fördelar för dem som förvärvsarbetade vid sidan av gymnasieskolestudierna. Arbetslöshet och tillfällig anställning är lika vanligt bland dem som arbetade vid sidan om studierna som bland dem som inte arbetade under studietiden.

3.2.3 Arbetssökande ungdomars utbildningsbakgrund

Studerar man den relativa arbetslöshetens utveckling (antalet arbetslösa i procent av arbetskraften) sedan 1965 finner man att 16–19-åringarna haft de högsta relativa arbetslöshetssiffrorna under hela perioden. Utvecklingen åskådliggörs av diagram 3.3.

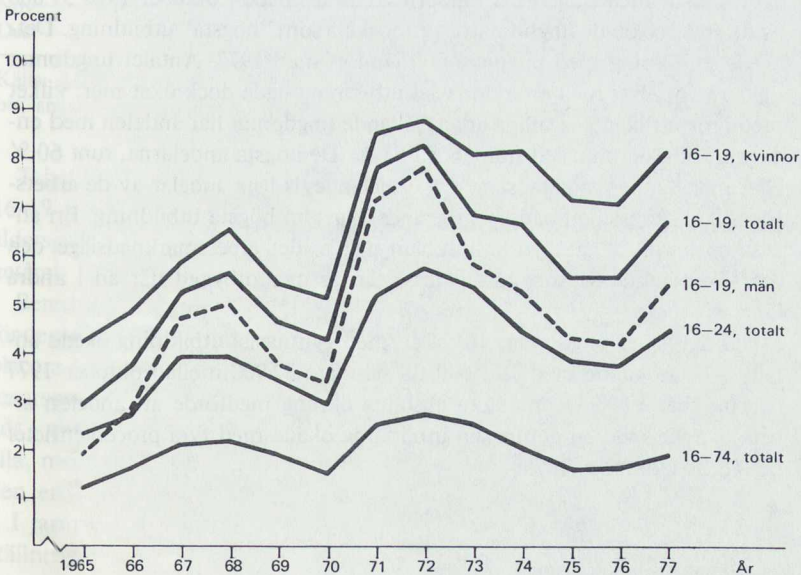


Diagram 3.3 Arbetslöshetens utveckling under åren 1965–1977.

Arbetslösheten bland ungdomar, som även tidigare var högre än för befolkningen i övrigt, har under de senaste åren ökat ytterligare. Till viss del är dessa problem sannolikt förknippade med den konjunkturedgång som inträffade efter den s. k. oljekrisen 1974. Det går dock inte att bortse ifrån att en del av de ökade svårigheter som möter ungdomarna vid övergången skola–arbetsliv har att göra med strukturella förändringar av arbetsmarknaden och alltså inte kan väntas försvinna när konjunkturen vänder uppåt. Många av de arbeten som särskilt ungdomar kunde få tidigare finns inte längre.

I slutet av oktober 1978 fanns ca 42 000 ungdomar i åldrarna 16–19 år som sökte arbete genom arbetsförmedlingen. Följande tabell 3.11 visar antalet arbetssökande 16–19-åringar efter ålder och högsta utbildning.

Tabell 3.11 Arbetssökande 16–19-åringar efter ålder och högsta utbildning i oktober 1978. Antal och procent

Studieväg	1972	1975	1978
	Antal %	Antal %	Antal %
Grundskola	14 700 (34,8)	9 400 (22,3)	24 100 (57,1)
Gymnasieskola	2 600 (6,2)	15 500 (36,7)	18 100 (42,9)
Totalt	17 300 (41,0)	24 900 (59,0)	42 200 (100)

Studerar man de arbetssökande ungdomarna i förhållande till sökandetidens längd finner man att de största andelarna med mycket långa sökandetider finns bland de grundskoleutbildade samt bland elever med gymnasial utbildning med låg efterfrågan på arbetsmarknaden.

Om man, för att något belysa "konkurrenssituationen" för 16–19-åringarna även räknar med ungdomar i åldern 20–24 år, hade i oktober 1978 37 800 av de arbetssökande ungdomarna grundskola som "högsta" utbildning. Detta var en ökning med knappt 7 000 jämfört med 1977. Antalet ungdomar i åldern 16–24 år med en gymnasial utbildning hade dock ökat mer, vilket medförde att bland samtliga arbetssökande ungdomar har andelen med endast grundskola minskat från 56 till 53 %. De högsta andelarna, runt 60 % eller mer, fanns i storstadslänen. Förhållandevis låga andelar av de arbetsökande i skogslänen hade bara grundskola som högsta utbildning. En anledning härtill är att gymnasieskolan p. g. a. det arbetsmarknadsläge och det sökandebesvär som rått i dessa län är mer utbyggd där än i andra län.

När det gäller ungdomar, 16–24 år, med gymnasial utbildning ökade antalet arbetssökande med ca 9 600 till närmare 32 900 mellan oktober 1977 och oktober 1978. Denna stora absoluta ökning medförde att andelen arbetssökande med en gymnasial utbildning ökade med fyra procentenheter till 46 % i oktober 1978.

3.2.4 Beredskapsarbete för 16–19-åringar

Beredskapsarbetets ursprungliga syfte är att vid säsong- och konjunktur-nedgång, driftsinskränkningar o.dyl. bereda arbetslösa sysselsättning. Efter hand har det dessutom blivit ett medel att underlätta inträdet på arbetsmarknaden särskilt för ungdomar och kvinnor.

Beredskapsarbete för ungdomar ger arbetslivserfarenhet och ofta möjlighet till fast förankring på arbetsmarknaden och kan på så sätt reducera arbetslösheten också på längre sikt än enbart den tid beredskapsarbetet varar.

Arbetslösheten bland ungdomar är, som tidigare nämnts, i förhållande till övriga grupper mycket stor. En svag efterfrågan på arbetskraft leder erfarenhetsmässigt till problem för nyutträdande ungdomar att få arbete. En ökad satsning på arbetsmarknadspolitiska åtgärder, särskilt inriktade på ungdomar, har därför varit nödvändig och omfattningen av i synnerhet beredskapsarbeten för ungdomar har ökat påtagligt under de senaste åren.

Följande tabell visar utvecklingen av antalet arbetssökande 16–19-åringar i beredskapsarbete under juli månad 1975 t. o m. december 1979.

Tabell 3.12 Antalet arbetssökande 16–19-åringar i beredskapsarbete 1975–79

	1975	1976	1977	1978	1979
Jan.	–	3 581	9 310	18 406	29 312
Feb.	–	5 338	10 423	20 019	29 530
Mars	–	6 705	10 966	20 093	28 139
April	–	7 438	10 774	20 820	25 553
Maj	–	7 451	10 410	18 520	22 926
Juni	–	7 309	8 728	14 543	16 255
Juli	179	4 929	5 357	8 445	8 232
Aug.	229	5 861	6 270	10 278	8 509
Sept.	548	8 030	10 982	19 105	12 037
Okt.	1 265	10 253	14 523	26 617	18 131
Nov.	1 836	11 304	16 172	29 092	20 496
Dec.	2 337	10 530	16 329	29 202	20 628

Källa: AMS' arbetssökandestatistik. Före juli 1975 innehåller statistiken inga uppgifter om antalet personer i beredskapsarbete.

Tabellen illustrerar tydligt hur arbetsmarknadsläget successivt skärpts för 16–19-åringar sedan 1975. I juli detta år var 179 ungdomar i den aktuella åldersgruppen sysselsatta i beredskapsarbete. Under vintermånaderna budgetåret 1978/79 var antalet nästan 30 000.

Beredskapsarbeten för ungdomar skall i regel vara längst sex månader för den enskilde arbetslöse. Under denna tid skall arbetsförmedlingen försöka placera beredskapsarbetaren på den reguljära arbetsmarknaden. Nuvarande resurser begränsar, enligt den bedömning som sysselsättningsutredningen gör i sitt slutbetänkande (SOU 1979:24) Sysselsättningspolitik för arbete åt alla, möjligheterna till detta, vilket kan leda till att beredskapsarbetet för den enskilde avlöses av arbetslöshet eller ett nytt beredskapsarbete.

I januari 1977, 1978 och 1979 har uppgifter tagits fram angående anställningar för ungdomar som slutat beredskapsarbete under månaden. Det

visar sig att det är främst de enskilda beredskapsarbetena som leder till anställning för ungdomarna. I januari 1977 hade nästan 80 % av dem som slutade sådant beredskapsarbete fått anställning mot 63 % i januari 1978 och 57 % i januari 1979.

Under budgetåret 1978/79 var den totala lönekostnaden för 16–19-åringar i beredskapsarbete ca 1 090 milj. kr.

3.2.5 Kontant arbetsmarknadsstöd

KAS-utredningen tillkallades mot bakgrund av bl. a. den svåra arbetsmarknadssituationen för ungdomar. Utredningen framlade sina förslag i betänkandet (SOU 1971:42) Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. Utredningen konstaterade att ungdomarnas arbetslöshet var särskilt markerad under höstarna vilket avspeglade, antog utredningen, att många ungdomar efter studierna och tillfälliga sommararbeten sökte sig ut på arbetsmarknaden.

Utredningen anförde att det viktigaste för olika grupper av nya arbetsökande är förmedling av arbete, yrkesvägledning, arbetsvård, arbetsmarknadsutbildning och andra samhällsåtgärder för att underlätta arbetsplacering. Först sedan sådana åtgärder har prövats en tid och arbetsmarknadsorganen därvid fått en uppfattning om sökandens möjligheter att erhålla arbete bör enligt utredningens uppfattning, hjälp genom kontant stöd komma i fråga.

Utredningen fann att en komplettering av arbetslöshetsförsäkringen med en särskild stödform var den naturliga vägen att skydda olika kategorier nytillträdande på arbetsmarknaden. Utredningen föreslog mot den bakgrunden att ungdomar som stod till arbetsmarknadens förfogande under vissa betingelser skulle kunna få kontant arbetsmarknadsstöd. Utredningens förslag resulterade i riksdagens beslut (prop. 1973:56, InU 1973:23, rskr 1973:251) om att införa KAS.

Ekonomisk ersättning vid arbetslöshet kan erhållas antingen från arbetslöshetskassa eller i form av kontant arbetsmarknadsstöd. Gemensamma *grundvillkor* är att den arbetslöse

- ☐ är mellan 16 och 65 år
- ☐ inte kan få lämpligt arbete
- ☐ söker arbete genom arbetsförmedlingen och anmäler sig som arbetslös på förmedlingen
- ☐ gör återkommande besök under arbetslösheten i den ordning arbetsförmedlingen meddelar.

Dessutom skall den arbetslöse

- ☐ ha arbetat minst fem månader under de 12 månaderna närmast före arbetslösheten (*arbetsvillkoret*).

KAS utgår till personer som uppfyller grundvillkoren och arbetsvillkoret och som

- ☐ inte är medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa
- ☐ är medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa men saknar ersättningsrätt i kassan. Härmed avses dels nya medlemmar som ännu inte uppfyllt

medlemsvillkoren i kassan, dels medlemmar som vårdat åldring eller handikappad i enskilt hem och därigenom inte uppfyllt arbetsvillkoret för kassaersättning

□ är utförsäkrade medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa och fyllt 60 år.

Dessutom kan KAS utgå enligt *utbildningsvillkoren* till den som inte uppfyller arbetsvillkoret men som just avslutat sin skolutbildning i form av gymnasieskola eller motsvarande yrkesinriktad utbildning, yrkesinriktad vuxenutbildning som pågått minst ett år på heltid och som berättigar till statligt studiestöd eller arbetsmarknadsutbildning som pågått minst tre månader. Den arbetslöse skall ha sökt arbete genom arbetsförmedlingen i minst tre månader och anmält sig inom fem månader efter utbildningens slut.

KAS ges i normalfallet för högst 150 dagar.

Ersättningen betalas i regel ut efter fem dagars karenstid och är skattepliktig.

Ersättning utgår sedan 1 juli 1979 med högst 75 kr. per dag. Stöd ges under högst fem dagar per vecka. Ersättningens storlek beror på hur många timmar man är arbetslös per vecka.

Under 1978 var den totala utgiften för KAS till 16–19-åringar ca 50 milj. kr.

Som angivits i avsnittet 3.1.5 tillämpas i mycket liten utsträckning kravet att man, för att få KAS, måste ha avslutat en gymnasieutbildning eller inte kunnat beredas en sådan. Antalet personer som fått KAS ligger därför högre än vad en strikt regelmässig prövning skulle resulterat i.

Följande tabell 3.13 ger en uppfattning om utvecklingen när det gäller antalet ersättningstagare med KAS i åldrarna 16–19 år. Siffrorna anger månad med högsta resp. lägsta antalet ersättningstagare under åren 1976, 1977, 1978 och 1979.

Tabell 3.13 Antalet 16–19-åringar som per månad erhållit KAS 1970–1979. Högsta resp. lägsta antalet per månad

År	Antal ersättningstagare	
	Högsta månadsantal	Lägsta månadsantal
1976	4 335 (feb.)	2 090 (juni)
1977	9 701 (nov.)	3 870 (juni)
1978	13 303 (okt.)	5 900 (juni)
1979	13 662 (okt.)	5 413 (juni)

I likhet med vad som tidigare redovisats beträffande antalet 16–19-åringar i AMU och beredskapsarbete återspeglar också siffrorna för antalet 16–19-åringar med KAS arbetsmarknadens förändringar när det gäller dessa ungdomar.

För att få en någorlunda klar uppfattning om 16–19-åringarnas sysselsättningssituation, totalt sett, redovisas i nästa avsnitt utvecklingen beträffande arbetslösheten i denna åldersgrupp.

3.2.6 Arbetslöshet bland 16–19-åringar

SCB:s statistik över antalet arbetslösa bygger på de s. k. arbetskraftsundersökningarna som genomförs varje månad. I AKU räknas personer, som är sysselsatta i skyddat eller halvskyddat arbete, arkivarbete eller beredskapsarbete, som sysselsatta och därmed tillhörande "arbetskraften". Personer som deltar i arbetsmarknadsutbildning och samtidigt har anställning (t. ex. företagsutbildning med den s. k. 25-kronan, företrädesvis deltidstudier) räknas också som sysselsatta, medan personer som saknar arbete och deltar i arbetsmarknadsutbildning (t. ex. AMU-kurser, reguljära utbildningsväsendet) räknas som studerande och tillhör gruppen "ej i arbetskraften".

Gruppen "i arbetskraften" består av grupperna "i arbete", "tillfälligt frånvarande" samt "arbetslösa".

Följande tabell 3.14 redovisar arbetslöshetens utveckling bland 16–19-åringar under åren 1975, 1976, 1977, 1978 och 1979, totalt samt procentuell förändring i förhållande till föregående år.

Tabell 3.14 Arbetslöshetens utveckling bland 16–19-åringar 1975–1979. Antal och procent

År	Antal			Procentuell förändring i förhållande till föregående år		
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt
1975	5 400	8 300	13 700	– 18,2	– 8,8	– 12,1
1976	5 400	8 400	13 800	± 0	+ 1,2	+ 0,7
1977	6 700	9 400	16 100	+ 24,1	+ 11,9	+ 16,7
1978	8 600	10 000	18 600	+ 28,4	+ 6,4	+ 15,5
1979	8 700	9 400	18 100	+ 1,2	– 6,0	– 2,7

Källa: SOS, Arbetsmarknadsstatistisk årsbok samt SCB.

Tabellen visar en mycket kraftig ökning av arbetslösheten bland 16–19-åringar mellan 1976 och 1977 samt mellan 1977 och 1978, 17,5 resp. 15 %. Arbetslösheten var större för män än för kvinnor. För män i åldern 16–19 år steg arbetslösheten från 1977 till 1978 med drygt 28 %. Under 1979 steg arbetslösheten något ytterligare för männen medan den sjönk för kvinnorna.

Eftersom arbetslöshetsstatistiken bygger på ett årsmedeltal baserat på månadsuppgifter betyder det att i genomsnitt var, t. ex. 1978, 18 600 ungdomar i åldern 16–19 år arbetslösa varje månad.

Vad försörjer sig arbetslösa ungdomar på? Någon närmare beskrivning av detta har inte varit möjlig att göra. Vi vet emellertid genom statistik från folk- och bostadsräkningarna att majoriteten av ungdomarna bor hemma och därigenom också i huvudsak har sin försörjning tryggad. KAS utgår i ett visst antal fall (se föregående avsnitt). Ersättning från arbetslöshetskassa torde vara ett relativt sällsynt alternativ framför allt för gruppen 18 år och yngre. För att få sådan ersättning krävs att man skall ha varit medlem i erkänd arbetslöshetskassa i minst 12 månader samt uppfylla grundvillkoren och arbetsvillkoret (se avsnitt 3.2.5). Av naturliga skäl har framför allt många 16–17-åringar inte haft möjlighet att uppfylla dessa villkor. Ytterligare försörjningsalternativ är i enstaka fall försörjning av make/maka samt so-

cialhjälp. Av socialhjälpstutredningens betänkande (SOU 1977:40) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg framgår att under första hälften av 1970-talet har andelen ungdomar, 16–29 år, fördubblat sin andel av socialhjälpstagarna. Den kraftigaste ökningen uppvisar ensamstående män och kvinnor utan barn.

3.3 Ungdomarnas ekonomiska situation år 1979

Som framgått av de föregående avsnitten har samhället olika stöd- och bidragsformer för ungdomar i åldern 16–19 år. Stöden är utformade med hänsyn till skiftande situationer och behov.

Tabell 3.15 Belopp (kr.) per månad för utgående stödformer läsåret 1979/80

Stödform	Kr. per månad	
<i>Studiehjälp</i>		
Avser studerande under 20 år i gymnasial utbildning		
Elever i åldern 16–17 år	Högst 1 089	(Varav 556 i återbetalningspliktiga medel)
Elever i åldern 18–19 år som inte brutit det ekonomiska sambandet med föräldrarna	Högst 1 644	(Varav 1 111 i återbetalningspliktiga medel)
Elever i åldern 18–19 år som brutit det ekonomiska sambandet med föräldrarna	Högst 1 816 ^a	(Varav 1 608 i återbetalningspliktiga medel)
<i>Studiemedel</i>		
Avser studerande som fyllt 20 år i gymnasial utbildning samt studerande oavsett ålder, i eftergymnasial utbildning	Högst 2 038 ^a	(Varav 1 796 i återbetalningspliktiga medel)
<i>Utbildningsbidrag</i>	ca 1 450	(85 per dag under 5 dagar per kalendervecka. Efter skatt)
<i>Kontant arbetsmarknadsstöd</i>	ca 1 300	(75 per dag under 5 dagar per kalendervecka. Efter skatt)
<i>Beredskapsarbete</i>		
Lön utgår enligt centrala och lokala avtal inom den bransch arbetet utförs i	ca 2 600	(Timpenning 21 kr. Exemplet bygger på en person som inte fyllt 18 år och som arbetar inom industrin. Efter skatt).

^a Beräkningarna grundar sig på basbeloppet för maj månad 1979 13 100 kr. Vidare antas att gymnasieeleverna har fria skolmältider för sammanlagt 222 kr. per månad.

I tabell 3.15 redovisas utgående månadsbelopp under läsåret 1979/80 för de olika stödformerna. I de fall beviljning av stöd grundar sig på ekonomisk behovsprövning anges de högsta belopp som kan utgå. Med hänsyn till att studiestödsutredningen tidigare föreslagit, (DsU 1978:15) Gymnasieelevernas resor och inackordering, att kommunerna skall överta ansvaret för elevernas resor och inackordering medräknas inte dessa stödformer i följande belopp.

Av exemplen framgår klart att utbildningsbidrag, kontant arbetsmarknadsstöd och beredskapsarbete ur bidragssynpunkt är mer fördelaktiga än det reguljära studiestödet.

Förutom "inkomster" av olika slag är ungdomarnas ekonomiska situation starkt beroende av i vilken utsträckning de bor hemma hos föräldrarna och i vilken utsträckning de bidrar till familjens försörjning.

Följande tabell visar ungdomarnas hushållstillhörighet 1975.

Tabell 3.16 Ungdomarnas hushållstillhörighet 1975. Procent

Alder	Eget hushåll	Bor hos föräldrarna	Övrigt boende	Samtliga	Antal personer
<i>Män</i>					
16-17	1	96	2	100	109 000
18-19	9	85	6	100	111 800
<i>Kvinnor</i>					
16-17	5	92	3	100	103 000
18-19	29	64	7	100	106 500

Källa: SOS FOB 1975 Del 5:2.

Av tabellen framgår att alternativet "Bor hos föräldrarna" dominerar. Skillnaden för män och kvinnor i åldern 18-19 år förklaras bl. a. av att pojkarna vanligen räknas till föräldrarnas hushåll under värnpliktstiden. Flickorna kan påbörja högskolestudier tidigare än pojkarna och flyttar i anslutning till det ofta hemifrån.

Förhållandena i dag, jämfört med 1975, skulle sannolikt visa att en ytterligare andel av ungdomarna i åldrarna 16-19 år flyttat hemifrån. Effekterna av den nya myndighetsåldern slår igenom successivt. En ökad benägenhet hos ungdomarna att skaffa sig en egen bostad har noterats i FOB 75 i förhållande till FOB 70.

Som tidigare redovisats förvärvsarbetar en stor del av 16-19-åringarna i gymnasieskolan under ferierna och under terminstid i anslutning till veckoslut och helger.

Några mer utförliga undersökningar av hur mycket ungdomarna i genomsnitt tjänar har inte gått att få fram. Följande exempel illustrerar emellertid en vanlig situation för en 17-åring som går i gymnasial utbildning. Exemplet

bygger på att eleven får utnyttja studiebidraget samt arbetar nio timmar per vecka i ett varuhus. Visst ob-tillägg utgår.

Studiebidrag	208:-
Förvärvsarbete (efter skatt)	894:-
Totalt	1 102:-

There is no other person in the household who is not a member of the household.

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

100-100-10

4 Förutsättningar för den framtida studiehjälpens utformning

- Studiehjälpens skall underordnas samhällets utbildningspolitik. Därför är gymnasieutredningens arbete en viktig förutsättning för den framtida studiehjälpens utformning.
- Studiehjälpens påverkas av en rad familjepolitiska stödformer. I görligaste mån måste studiehjälpens kompensera familjer med barn i gymnasieskolan för att en del familjepolitiska stöd faller bort under den tid barnen studerar.
- Till följd av att skatten ökar och olika bidrag minskar med stigande inkomst blir de samlade marginaleffekterna av inkomstökningar mycket stora. Också i normala inkomstlägen kan de komma att ligga nära eller t. o. m. över 100 %. Därtill är marginaleffekterna svåra, nästan omöjliga att förutse för den enskilde inkomsttagaren, bl. a. beroende på att tidpunkten för inkomstökningen är avgörande för det marginella bortfallets storlek. De möjligheter som står till buds för att undvika dubbla marginaleffekter skapar andra problem. Bl. a. kommer dessa alternativa system att visa sig vara mycket dyra att genomföra.

4.1 Inledning

De grundläggande principerna för samhällets studiehjälp formulerades av studiehjälpstuderingen som i september 1963 lade fram sitt betänkande (SOU 1963:48) Bättre studiehjälp. I betänkandet fastslog utredningen att studiehjälpens kan sägas ha både utbildningspolitiska och familjepolitiska motiv.

Det utbildningspolitiska syftet med studiehjälpens är att bereda alla ungdomar – oavsett social och ekonomisk bakgrund och oavsett bostadsort – möjligheter till den utbildning för vilken de har förutsättningar och intresse. Ett led i denna strävan är att studiehjälpens skall kunna påverka valet mellan fortsatt utbildning och förvärvsarbete.

Det familjepolitiska motivet för studiehjälpens har sin grund i att barnens studier medför en avsevärd belastning på familjeekonomin. Möjligheten för de studerande ungdomarna att med eget arbete bidra till sin egen eller familjens försörjning är mycket begränsad under studietiden. Eftersom studiehjälpens har till syfte att minska belastningen på familjeekonomin blir den därigenom också en del av familjepolitiken.

Studiehjälpssystemet infördes år 1964. Sedan dess har stora förändringar

inträffat på familjepolitikens område. En del bidragsformer har tillkommit, samtidigt som andra har förbättrats radikalt. Detta har påverkat studiehjälpen och till en del ändrat förutsättningarna för denna.

Bostadsstödet har förändrats vid två olika tillfällen. Detta har medfört förstärkningar av framför allt barnfamiljernas ekonomi. Den senaste större förändringen av bostadsbidragen medförde att ett särskilt konsumtionsstöd till barnfamiljer, det statliga bostadsbidraget, infördes.

Vid skatteomläggningen 1970 infördes reglerna om förvärvsavdrag och s. k. skattereduktion. Dessa regler avsåg att förstärka barnfamiljernas, särskilt de ensamstående föräldrarnas, situation. Andra åtgärder i samma riktning har varit förstärkningen av bidragsförskotten och förändringen av åldersreglerna för dessa.

Sammantaget har nyssnämnda åtgärder medfört avsevärda förbättringar för barnfamiljerna. Detta gäller i särskilt hög grad de ensamstående familjeförsörjarna.

Emellertid har åtgärderna, sett ur utbildningspolitisk synvinkel, inte samordnats inbördes i tillräcklig omfattning. De olika familjepolitiska stöden har utformats på ett sätt som delvis har motverkat de utbildningspolitiska intentionerna. Genom att flera stöd upphör under den tid som barnen bedriver gymnasiala studier, uppstår så stora försämringar i barnfamiljernas ekonomi under den tid då kostnaderna för barnen ökar, att de inte har kunnat uppvägas av studiehjälpen. En av uppgifterna vid utformningen av det framtida studiestödet för gymnasiestuderande blir därför att underlätta samordningen av de olika familjestöden, så att inte dessa genom sina ekonomiska effekter motverkar rekrytering av ungdomar till gymnasiala studier eller ger familjer med barn i gymnasieskolan förhållandevis sämre ekonomiska villkor än andra familjer.

Också på det utbildningspolitiska området har förändringar inträffat som påverkar och kommer att påverka studiehjälpens utformning. Sedan studiehjälpssystemet infördes i mitten av 1960-talet har den gymnasiala utbildningen i grunden förändrats. Ett av de avgörande stegen togs genom beslutet om gymnasieskolan år 1968, vilket genomfördes år 1971. Arbetet med att reformera den gymnasiala utbildningen är emellertid långt ifrån avslutat. År 1976 tillkallades gymnasieutredningen. Denna gavs i uppgift att göra en samlad översyn av den gymnasiala utbildningen. Resultatet av dess arbete kan förväntas bli en gymnasieskola som blir betydligt mer flexibel än f. n., även om det stora flertalet elever kommer att genomgå sin gymnasiala utbildning i former som i huvudsak liknar dagens. En sådan ökad flexibilitet kommer att ställa bestämda krav på studiehjälpssystemet. Detta måste få en uppbyggnad som kan öka möjligheterna för t. ex. återkommande utbildning och individuellt anpassade studiegångar. Samtidigt måste stödet – även om det är oklart vilken rekryteringseffekt detta har vid olika nivåer – få en ekonomisk omfattning som kan stimulera en större andel än f. n. av en kull 16-åringar som slutar grundskolan till att skaffa sig gymnasial utbildning.

En avgörande faktor för ungdomarnas benägenhet att skaffa sig gymnasial utbildning är de möjligheter till alternativ sysselsättning som finns på den öppna arbetsmarknaden samt inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som samhället vidtar för ungdomen. Studiestödsutredningen har

redogjort för utvecklingen i detta avseende i kap. 3. Där redovisas tendenser till en ökad ström av ungdomar från det reguljära utbildningsväsendet till beredskapsarbete eller arbetsmarknadsutbildning. Denna utveckling är från utbildningspolitisk synpunkt mycket allvarlig. En av utredningens viktigaste utgångspunkter är därför att ge studiehjälpen en utformning som gör det möjligt att rekrytera de elever som i dag hellre väljer ett osäkert beredskapsarbete eller rent av arbetslöshet än gymnasial utbildning. Om man bortser från de rekryteringsfrämjande åtgärder som kan vidtas från skolans sida, blir detta i första hand en fråga om studiehjälpens nivå – dvs. ytterst vilka resurser som står till studiehjälpssystemets förfogande. I viss utsträckning bör dock stödet, eller en del därav, kunna ges en form som gör att det fyller sitt syfte utan att dramatiskt höja stödnivån för alla studiehjälpstagare.

Studiestödsutredningen har i det föregående pekat på några förändringar som inträtt på utbildningens samt familje- och arbetsmarknadspolitikens områden sedan studiehjälpssystemet infördes. Dessa förändringar kommer att påverka studiehjälpens roll i framtiden och utgör därför väsentliga utgångspunkter för utredningens förslag. Därutöver har utredningen i tilläggsdirektiven fått i uppdrag att begränsa antalet stödformer i syfte att förenkla studiehjälpssystemet. Vidare anger direktiven att en förutsättning för det framtida studiehjälpssystemet bör vara att grunden till nuvarande system skall ligga fast men att det selektiva stödet byggs ut.

Med dessa förutsättningar som grund lägger utredningen i de följande kapitlen fram förslag om hur den framtida studiehjälpen skall utformas. Som en bakgrund till förslagen på studiehjälpområdet är det emellertid nödvändigt att dels närmare presentera de utbildningspolitiska förutsättningarna för utredningsarbetet, sådana de ter sig i gymnasieutredningens direktiv, dels något erinra om de stöd inom skattesystemet och familjepolitiken som berör studiehjälpstagarna. Denna senare redogörelse inleds med en kortfattad genomgång av gällande regler för de olika stöden, varefter de sammanlagda effekterna av den bristande samordningen redovisas. Avsnittet avslutas med en diskussion om hur de allvarligaste av dessa s. k. tröskeffekter skall kunna neutraliseras.

4.2 Direktiven till gymnasieutredningen

Den gymnasiala utbildningen reformerades genom beslut (prop. 1968:140, SU 1968:195, rskr 1968:404) i riksdagen år 1968. I anslutning till detta beslut uttalade riksdagen att alla ungdomar på sikt borde få möjlighet att fortsätta sin utbildning efter grundskolan. Mycket snart fann man emellertid att en tämligen stor grupp ungdomar efter den obligatoriska skolans slut avbröt sin utbildning, vanligen för att söka sig ut på arbetsmarknaden. För att utröna vilka åtgärder som behövde vidtas för dessa ungdomar tillsattes år 1974 den s. k. gymnasieskolegruppen. Denna avgav år 1975 en rapport *DsU 1975:18 Utbildning m. m. för 16–19-åringar*. Gruppen föreslog en rad åtgärder som ansågs möjliga att genomföra på kort sikt. I det längre perspektivet framhöll gruppen bl. a. att den fortsatta utvecklingen av gymnasieskolan

bör syfta till att främja en studiegång som kan ge förutsättningar för återkommande utbildning. Gruppen föreslog vidare vissa åtgärder avseende studie- och yrkesorientering m. m. samt att skolan skulle ges ett huvudansvar för uppföljning av alla ungdomar som inte går direkt till gymnasieskolan eller som avbryter sina gymnasiala studier. Syftet med att följa denna ungdomsgrupp var att ge alla ungdomar i gruppen möjlighet till arbete eller utbildning. Genom ett beslut i anslutning till propositionen (1975/76:39) om skolans inre arbete gavs kommunerna ansvaret för denna uppföljning.

Gymnasieskolegruppen tog, med utgångspunkt i riktlinjerna för sitt arbete, också upp frågan om samverkan mellan gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Gruppen ansåg att en sådan samverkan borde bli föremål för ett särskilt utredningsarbete och att arbetsmarknadsutbildningen också borde tas med i syfte att söka åstadkomma en närmare samverkan av samhällets utbildningsutbud. En utredning om kommunal vuxenutbildning tillsattes den 16 mars 1978 (Dir. 1978:31).

Under 1970-talet har också högskolan reformerats som en följd av förslagen från 1968 års utbildningsutredning (U 68). Genom reformerna har nya vägar till högskolan öppnats. De allmänna behörighetsvillkoren har vidgats i flera avseenden som ett led i strävandena att få fram en jämnare social rekrytering till högre studier. Exempelvis kan specialkurser med kortare utbildningstid än två år och som bygger på obligatorisk förutbildning eller praktik, ge allmän behörighet för högskolestudier under villkor att föreskrivna kunskaper finns i svenska och engelska. Möjligheten att vinna behörighet för högskolestudier genom utbildning utanför gymnasieskolan har också vidgats. Likaså kan man numera uppnå allmän behörighet för högskoleutbildning genom ålder och yrkesverksamhet. Ålderskravet är 25 år och kravet på yrkesverksamhet minst fyra år.

Mot bakgrund av utvecklingen på samhällslivets områden i allmänhet och på utbildningsområdet i synnerhet tillkallades gymnasieutredningen (U 1976:10) år 1976. Denna fick i uppdrag att göra en samlad översyn av den gymnasiala utbildningen. Utredningen fick sina första direktiv den 5 augusti 1976. Därefter har tilläggsdirektiv lämnats den 3 februari 1977 och den 7 juni 1979. De senare tilläggsdirektiven föranleddes av bl. a. riksdagens beslut (rskr 1978/79:422) i anledning av prop. 1978/79:180 med förslag till läroplan för grundskolan m. m. Propositionen tog också upp vissa frågor som rörde gymnasieskolan, vilka godkändes av riksdagen. I dessa tilläggsdirektiv preciserades inriktningen av gymnasieutredningens fortsatta arbete.

Motiven för översyn av gymnasieskolan kan sammanfattas på följande sätt:

- ☐ Samhället undergår en fortlöpande förnyelse – skolan bör försöka ligga före samhällsutvecklingen i övrigt
- ☐ Många ungdomar utnyttjar inte möjligheterna till utbildning i gymnasieskolan – de finner den inte tillräckligt attraktiv, lämpad för deras studieförutsättningar eller meningsfull för kommande sysselsättning
- ☐ Förändringar pågår inom arbetslivet som påverkar gymnasieskolans innehåll och arbetssätt – t. ex. lagen om medbestämmande i arbetslivet, vilken innebär att helt andra och nya behov av utbildning kommer att finnas

- Principerna om återkommande och varvad utbildning ställer krav på närmare samverkan mellan gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen.

En utgångspunkt för gymnasieutredningens arbete bör därför, enligt direktiven, vara att göra gymnasieskolan mer attraktiv för ett större antal ungdomar, samtidigt som möjligheterna bör vidgas för äldre att gå in i utbildning. Utredningen skall vidare söka åstadkomma en jämnare social och könsmässig rekrytering till utbildning. Direktiven fastlägger också att alla ungdomar bör ha rätt till en gymnasial utbildning, som ger dem en grund för yrkesverksamhet och/eller för fortsatta studier i högskolan. En viktig uppgift för gymnasieutredningen är därför att finna en sådan organisation för gymnasieskolans utbildning, att det inom alla studievägar finns både yrkesförberedande och studieförberedande inslag. Principerna om återkommande och varvad utbildning kräver en gymnasieorganisation med likvärdiga utbildningsalternativ för genomgång av gymnasieskolan antingen sammanhängande eller i etapper. Varierande elevönskemål i fråga om studiernas innehåll och uppläggning skall kunna tillgodoseas. Individuella studiegångar, som t. ex. bygger på kortare yrkesinriktade kurser fram till en fullständig gymnasial utbildning, bör därför enligt direktiven vara möjliga.

I direktiven framhålls också att det finns skäl att ge begreppet gymnasial utbildning en vidare innebörd än enbart utbildning i gymnasieskola. Också de möjligheter till t.ex. yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå som kan erbjudas vid institutioner utanför gymnasieskolan bör kunna innefattas i detta begrepp. Gymnasieutredningen skall därför överväga hur utbildningsmöjligheter utanför gymnasieskolan skall kunna fogas in i en samlad planering av gymnasial utbildning samt belysa de närmare konsekvenserna av detta. Prövning skall ske t. ex. av hur yrkesinriktad utbildning utanför gymnasieskolan skall kunna kombineras med utbildning i allmänna ämnen inom gymnasieskolan.

Som har angetts i det föregående är ett av motiven för översyn och förändring av gymnasieskolan, att principerna om återkommande och varvad utbildning ställer krav på närmare samverkan mellan gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen. I anslutning därtill skall gymnasieutredningen bl. a. överväga om man kan nå ett bättre utnyttjande av lokaler, lärare osv. Därigenom kan möjligheter ges till att bredda och bygga ut utbildningen inom olika regioner.

I direktiven påpekas att den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen är betydligt mera flexibla än gymnasieskolan. Därvid åsyftas bl. a. att arbetsmarknadsutbildningen har kontinuerlig intagning och stor rörlighet i fråga om dimensioneringen. Gymnasieutredningen har till uppgift att överväga åtgärder som ökar flexibiliteten i skolans organisation, bl. a. kontinuerlig intagning även i gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Vidare skall utredningen överväga de för- och nackdelar som är förknippade med heltids- resp. deltidstudier.

Gymnasieutredningens uppdrag har vidgats också med avseende på att utredningen skall ta upp frågan om en mer samlad syn på ungdomsutbildningen. En översyn av olika utbildningsformer för barn och ungdomar anges därvid som angelägen. Principen om återkommande utbildning skall

i detta sammanhang vara en av utgångspunkterna för utredningens arbete.

Prognoser om framtidens arbetsmarknad tyder, enligt direktiven, på att tillgången på arbetskraft utan yrkesutbildning kommer att vara större än efterfrågan. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att överväga hur man inom ungdomsutbildningens ram skall kunna ge de elever, som så snart som möjligt efter grundskolan vill söka sig ut på arbetsmarknaden, både tillräcklig yrkesförberedelse och en god allmänutbildning. Förändringarna inom skolan bör också leda till större möjligheter för skolan att fånga upp de ungdomar som nu stannar utanför denna och ofta hamnar i arbetslöshet.

Gymnasieutredningens huvuduppdrag är att lämna förslag om hur gymnasieskolan på längre sikt skall utformas. Överväganden beträffande barn- och ungdomsutbildningens mål och långsiktiga utveckling bör därvid, framhålls det i direktiven, bilda utgångspunkt för utredningens överväganden beträffande den gymnasiala utbildningen. I det sammanhanget bör övervägas bl. a. om ytterligare arbetslivsförberedande eller yrkesförberedande inslag bör kunna ingå i den obligatoriska utbildningen och hur dessa i så fall skall utformas inom en sammanhållen skolgång.

4.3 Familjepolitiska stöd som påverkar studiehjälpen

4.3.1 *Bakgrund*

I studiestödsutredningens principbetänkande konstaterades att familjer med barn i gymnasieskolan drabbas av tämligen kraftiga förändringar i den disponibla inkomsten under barnens skolgång. Dessa inkomstförändringar uppstår till följd av att olika familjepolitiska bidrag bortfaller eller förändras när barnen är i åldrarna 16–19 år, dvs. under den tid då ungdomarna normalt genomgår sin gymnasieutbildning.

Utredningen hävdade att dessa familjer måste kompenseras för de bortfallande bidragen. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att de s. k. tröskeeffekterna skulle undanröjas genom ändringar i reglerna på familjepolitikens och skattepolitikens områden. Förslagen från utredningen innebär i huvudsak att de skatte- och familjepolitiska förmånerna skulle utgå så länge barnen bedrev gymnasiala studier.

Sedan utredningen lade fram sitt principbetänkande har 1972 års skatteutredning avslutat sitt arbete. Denna utredning lämnar emellertid inga förslag rörande de förmåner – förvärvsavdraget och skattereduktionen till ensamstående föräldrar – som förorsakat en del av de nämnda tröskeeffekterna.

Ett annat stöd som är problematiskt från studiestödssynpunkt är bidragsförskottet. Utformningen och åldersreglerna för detta utreds f. n. av en särskild kommitté, ensamförälderkommittén (S 1977:16). På samma sätt förhåller det sig med barnpensionen, som är föremål för utredning inom pensionskommittén (S 1970:40). Vidare utreds f. n. frågor som gäller bostadsbidragen av bostadsbidragskommittén (Bo 1979:01). Åldersgränsen för bidragsberättigade barn bör enligt utredningens direktiv behandlas med förtur. Inga av dessa utredningar har emellertid kunnat lägga fram förslag till förändringar av stöden i så god tid att de kunnat påverka studiestödsutredningens förslag.

Mot denna bakgrund har studiestödsutredningen räknat med att de tröskeleffekter som i dag finns i barnfamiljernas ekonomi i allt väsentligt kommer att bestå åtminstone under överskådlig tid. I det följande redogör utredningen närmare för reglerna för de olika bidrag som förorsakar tröskeleffekterna.

4.3.2 *Det allmänna barnbidraget*

Det allmänna barnbidraget infördes år 1948 och är ett av de viktigaste ekonomiska stöden till barnfamiljerna. Bidraget utgår utan särskild ansökan t. o. m. det kvartal barnet fyller 16 år. Barnbidraget utgår f. n. med 233 kr. per månad, dvs. 2 800 kr. per år. Barnbidragets månadsbelopp är samordnat med beloppet för studiebidrag. Emellertid utgår studiebidraget endast nio månader per år, varför ungdomar som är berättigade till studiebidrag får 700 kr. per år mindre än barnbidragsberättigade barn.

4.3.3 *Förvärvsavdrag och skattereduktion för ensamstående föräldrar*

Inom skattesystemet finns f. n. två olika familjepolitiskt motiverade stöd som påverkar barnfamiljernas ekonomi under den tid barnen genomgår gymnasieskolan. Dessa stöd är förvärvsavdraget och skattereduktionen till ensamstående föräldrar.

Förvärvsavdraget, som är detsamma oavsett antalet barn, syftar till att kompensera de särskilda barntillsynskostnader som uppkommer då båda föräldrarna förvärvsarbetar. Avdraget får göras av den make som haft den lägsta förvärvsinkomsten (A-inkomsten) förutsatt att makarna har hemmavarande barn under 16 år och att båda haft förvärvsinkomst. Avdraget uppgår i princip till 25 % av inkomsten, men är maximerat till 2 000 kr. Också ensamstående föräldrar får göra förvärvsavdrag förutsatt att de har A-inkomst och att det hemmavarande barnet är under 16 år. Som ensamstående räknas också gift inkomsttagare som inte lever tillsammans med sin make.

I vissa fall medges vid skatteberäkningen ett avdrag på den uträknade skatten, s. k. skattereduktion, med maximalt 1 800 kr. per år. Reduktionen tillkommer dels familjer med en hemmame, dels ensamstående föräldrar med hemmavarande barn under 18 år. De regler som är aktuella i studiehjälpshänseende gäller ensamstående föräldrar med hemmavarande barn under 18 år.

4.3.4 *Bidragsförskott och barnpension*

Om föräldrarna till ett barn lever åtskilda är den förälder som inte har vårdnaden om barnet likväl skyldig att bidra till barnets försörjning. Detta sker genom att denna förälder betalar *underhållsbidrag*.

Underhållsbidraget fastställs på i princip två olika sätt. Det kan för det första ske genom frivillig överenskommelse mellan makarna, varvid sociala centralnämnden i resp. kommun medverkar för att ge vägledning rörande dess storlek. Det andra sättet att fastställa underhållsbidraget är att en dom-

stol avkunnar dom som dels fastställer skyldigheten att betala underhållsbidrag, dels anger bidragsbeloppets storlek. Den senare metoden tillämpas vid de tillfällen då inte makarna kan komma överens rörande underhållsbidraget.

Underhållsskyldigheten gäller i princip till den tidpunkt då barnet fyller 18 år. Enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken är emellertid föräldrarna "intill dess barnet fyller 21 år underhållsskyldiga så länge skolgången pågår. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning". Föräldrarnas principiella underhållsskyldighet har således genom föräldrabalkens formulering gjorts beroende av huruvida barnet hunnit genomgå sin grundutbildning.

Huvuddelen av avtalen om underhållsskyldighet upprättas emellertid med den förutsättningen att underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 18 år. En förlängning av underhållsskyldigheten efter 18 år förutsätter att barnet genom dom får en sådan förlängd underhållsskyldighet fastställd. Också om föräldrarna är överens krävs i praktiken ett domstolsutslag, annars blir inte underhållsbidraget avdragsgillt vid beskattningen av den betalande föräldern.

Som framgått av det föregående är i princip alla föräldrar skyldiga att bidra till försörjningen av sina barn. Emellertid har det visat sig att alla underhållsskyldiga inte fullgör – eller inte kan fullgöra – sin underhållsskyldighet. För att inte detta skall drabba barnen har *bidragsförskott* införts.

I de fall bidragsförskott ersätter underhållsbidrag, blir den underhållsskyldige föräldern återbetalningsskyldig för bidragsförskottet. Bidragsförskott kan emellertid också utgå i form av *utfyllnadsbidrag*, vilket är fallet om underhållsbidrag inte har fastställts eller om detta är lägre än bidragsförskottet. I dessa fall föreligger ingen återbetalningsskyldighet för den icke-vårdnadshavande föräldern.

Bidragsförskottet utgår sedan den 1 januari 1972 normalt med 40 % av basbeloppet enligt lagen (1962:361) om allmän försäkring, vilket i dag motsvarar 5 960 kr. per år, dvs. 497 kr. per månad. Bidragsförskottet utgår t. o. m. den månad under vilken barnet fyller 18 år. Fram till år 1970 utgick bidragsförskottet t. o. m. den månad varunder barnet fyller 16 år. När åldersgränsen höjdes var ett av motiven till åtgärden att förbättra situationen för de studerande barnen. I prop. 1970:65, som låg till grund för beslutet, framhöll föredraganden:

"Eftersom flertalet 16-åringar numera fortsätter sina studier några år kan det uppstå ekonomiska svårigheter när bidragsförskottet upphör då barnet fyller 16 år. I fråga om andra familjepolitiska förmåner gäller att allmänna barnbidraget ersätts av studiehjälpen när barnet fyller 16 år. Bostadstillägget till barnfamiljerna omfattar delvis även 16–17-åringar som uppbär studiehjälp. Delvis motsvaras även bostadstillägget av förmåner inom studiehjälpen. Det ekonomiska stöd som bidragsförskottet utgör bortfaller däremot helt utan att ersättas av någon motsvarighet inom studiehjälpen.

Det förhållandet att bidragsförskottet upphör när barnet fyller 16 år drabbbar särskilt hög grad de sämst ställda bland barnförsörjarna. Det finns enligt min mening anledning att utsträcka den garanti som bidragsförskottet utgör till att gälla intill dess barnet fyller 18 år."

Som framgår av den ovanstående redogörelsen föreligger det en skillnad mellan underhållsbidrag och bidragsförskott vad avser den övre åldersgränsen. Medan underhållsbidraget i princip utgår till dess barnets gymnasie-

studier är avslutade, i vissa fall upp till 21 år, upphör bidragsförskottet ovillkorligen vid 18 års ålder. Barn för vilka bidragsförskott utgår är i dag ungefär lika många som de för vilka den underhållsskyldige föräldern betalar underhållsbidrag. Under förutsättning att denna andel också är representativ för de ungdomar som fortsätter gymnasieskolan efter 18 års ålder, får de nuvarande reglerna till följd att hälften av ungdomarna – åtminstone teoretiskt – erhåller bidrag till sin försörjning, medan den andra hälften inte kommer i åtnjutande av något sådant bidrag.

Om ett barns förälder avlider, utgår barnpension från folkpensioneringen och, beroende på den avlidnes inkomstförhållanden, eventuellt från ATP. Barnpensionen utgår alltid med minst 25 % av basbeloppet per år. Därutöver har en garantiregel införts som innebär att barnpension från folkpensioneringen tillsammans med barnpension från ATP och änkepension från ATP skall utgå med minst 40 % av basbeloppet per år om en av föräldrarna har avlidit. Dessa regler innebär att barnpension i praktiken alltid uppgår till 40 % av basbeloppet per år.

4.3.5 Bostadsbidrag

De nuvarande bostadsbidragen består av två delar, det statliga resp. det statskommunala bostadsbidraget.

Det statliga bostadsbidraget utgår år 1980 till barnfamiljer med 125 kr. per barn och månad. Det har ingen anknytning till bostadens storlek eller kostnad. Riksdagen har beslutat (prop 1979/80:100, CU 1979/80:16, rskr 1979/80:198) att beloppet skall höjas till högst 155 kr. per månad fr. o. m. år 1981. Den andra delen, det statskommunala bostadsbidraget, utgår i förhållande till hyrans storlek.¹ Enligt reglerna utgår detta med 80 % av hyran mellan vissa hyresgränser. Dessa gränser är f. n. lägst 450 kr. och högst 1 125 kr. men föreslås bli höjda för år 1981 per månad för makar och ensamstående med ett eller två barn.² Bostadsbidragen avtar med stigande inkomst. Inkomstprövningen sker i huvudsak mot den till statlig skatt taxerade inkomsten året före bidragsåret. För år 1980 prövas således bostadsbidragen mot den taxerade inkomsten vid 1979 års taxering, dvs. mot förvärvsinkomsten för år 1978.

För närvarande gäller att det ekonomiska underlaget (i huvudsak den taxerade inkomsten) skall uppgå till högst 38 000 kr. för att fullt bostadsbidrag skall kunna utgå. För inkomster däröver reduceras bostadsbidraget enligt särskilda regler. Det tidigare nämnda riksdagsbeslutet innebär emellertid också att den nedre inkomstgränsen för ensamstående med barn sänks till 30 000 kr. fr. o. m. år 1981. Med de inkomst- och hyresgränser som gäller för år 1980 får en tvåbarnsfamilj 790 kr. per månad i bostadsbidrag, under förutsättning att hyran är minst 1 125 kr. och att familjeinkomsten understiger 38 000 kr. Vid en familjeinkomst på 60 000 kr. utgår 508 kr. i månaden om förhållandena i övrigt är lika.

Bostadsbidraget, såväl det statliga som det statskommunala, utgår till dess barnet har fyllt 17 år. Det statliga bostadsbidraget ersätts då med det inkomstprövade tillägget inom studiehjälpen under förutsättning att barnet bedriver gymnasiala studier. Detta tillägg reduceras efter i princip samma regler som bostadsbidragen. Det statskommunala bostadsbidraget fortsätter att utgå så länge förlängt barnbidrag eller studiehjälp utgår.

¹ Begreppet "hyra" används här synonymt med det mer korrekta "bostadskostnad".

² För 1979 var motsvarande gränser 400 resp. 975 kr. per månad. Dessa gränser har använts i alla tabeller i detta kapitel, då dessa är beräknade efter 1979 års regler i andra avseenden.

4.4 Tröskeleffekter i barnfamiljernas ekonomi

4.4.1 Disponibel inkomst för familjer med barn i gymnasieskolan

Som nämnts i det föregående upphör de olika familjepolitiska stöden att utgå när barnen passerar skilda åldersgränser. Av diagram 4.1 framgår att något familjepolitiskt stöd bortfaller varje år under den tid då ungdomarna normalt bedriver gymnasiala studier.

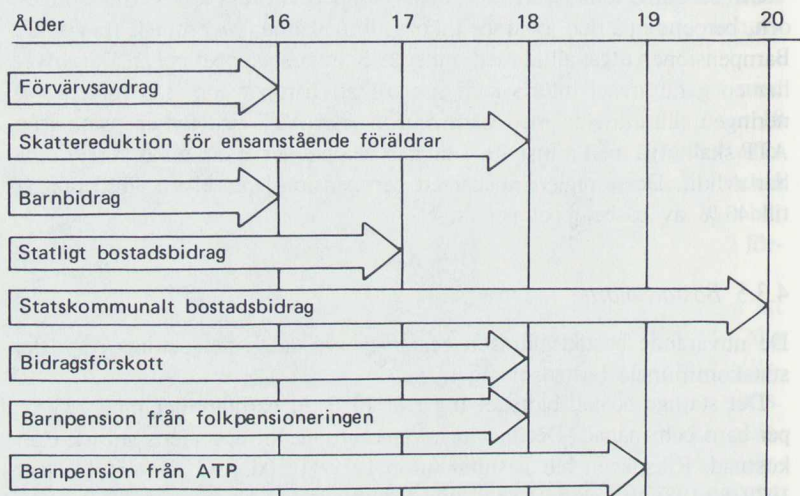


Diagram 4.1 Åldersgränser för familjepolitiska stöd.

En familj med ett barn som studerar vid de 3- eller 4-åriga linjerna i gymnasieskolan får uppleva alla de tröskeleffekter som är en följd av de olika stödens bortfall. Studiestedsutredningen redovisade i principbetänkandet de ekonomiska konsekvenserna av tröskeleffekter i barnfamiljernas ekonomi. Utredningen gjorde ett flertal sammanställningar av hur de bortfallande bidragen påverkade olika familjers disponibla medel. I tabell 4.1 har utredningen använt samma sätt att beräkna utfallet för en barnfamilj som användes i principbetänkandet, med den enda skillnaden att siffrorna avser år 1979.

Som framgår av tabellrubriken är inte denna uppställning beräknad över tid, utan redovisar situationen för ett speciellt år. Om man i stället vill mera i detalj skildra hur den disponibla inkomsten förändras för en familj under barnets gymnasietid måste man studera hur effekterna av löneökningar och förändringar i bidragsreglerna påverkar en faktisk inkomstsituation över tiden. Utredningen har valt inkomsten för en undersköterska som utgångspunkt för sina beräkningar. För denna inkomstsituation har utredningen räknat fram den faktiska löneutvecklingen, dragit ifrån den utgående skatten och därtill lagt summorna av de olika bidrag som kan utgå i den aktuella familjesituationen. Familjens hyra har förutsatts ligga vid den övre hyresgränsen för resp. familjetyp, dvs. för en familj med ett eller två barn har hyran förutsatts vara 975 kr. per månad. I tabell 4.2 illustreras effekterna för en ensamstående med ett barn.

Tabell 4.1 Skillnad i disponibel inkomst med hänsyn till skatt och bidrag för ensamstående med 1 barn i åldern 16 resp. 17 år etc. År 1979

	Barnets ålder ^a				
	17	18	19	20	21
Årsinkomst 45 000 kr.					
Skatt	- 900	-	-1 800	-	-
Barnbidrag	- 2 500	-	-	-	-
Studiebidrag	+1 872	-	-	- 832	-1 040
Bostadsbidrag	-	-1 260	- 300	-2 604	-1 860
Inkomstprövat tillägg	-	+ 152	-	-	-
Behovsprövat tillägg	-	-	-	-	-
Bidragsförskott	-	-	-5 560	-	-
Totalt	-1 528	-1 108	-7 660	-3 436	-2 900
Årsinkomst 60 000 kr.					
Skatt	-1 160	-	-1 800	-	-
Barnbidrag	-2 500	-	-	-	-
Studiebidrag	+1 872	-	-	- 832	-1 040
Bostadsbidrag	-	-	- 300	-2 023	-1 445
Inkomstprövat tillägg	-	-	-	-	-
Behovsprövat tillägg	-	-	-	-	-
Bidragsförskott	-	-	-5 560	-	-
Totalt	-1 788	± 0	-7 660	-2 855	-2 485

^a Fyller 17 år etc. i slutet av året.**Tabell 4.2 Disponibel inkomst för en ensamstående med ett barn (fött i december 1960)**

År	1976 (16) ^a	1977 (17)	1978 (18)	1979 (19)
Förvärvsinkomst	47 232	52 178	55 572	60 869
Inkomst efter skatt	33 417	35 949	38 030	38 738
Barnbidrag	1 800	-	-	-
Bidragsförskott	4 037	4 483	4 960	-
Bostadsbidrag	2 985	4 475	4 420	4 910
Studiebidrag	-	1 575	1 653	1 872
Inkomstprövat tillägg	-	-	-	-
Behovsprövat tillägg	-	-	-	-
Summa	42 239	46 482	49 063	45 520
Summa, index 1976 = 100	42 239	41 681	39 962	34 639

^a Barnets ålder inom parentes

Tabellen visar att förvärvsinkomsten har ökat år från år, vilket till en del uppväger effekterna av de bortfallande bidragen. Emellertid kan inte ens en ganska kraftig löneökning kompensera bortfallet av bidrag året efter det att barnet fyllt 18 år. Detta år minskar t. o. m. den nominella inkomsten med ca 3 500 kr.

Om man dessutom tar hänsyn till penningvärdeförsämringen framgår det av tabellen att en ensamstående med ett barn får vidkännas en dramatisk inkomstförsämring under de år som familjen sannolikt också har de största utgifterna för barnets uppehälle.

4.4.2 Att undanröja tröskeleffekter

De tröskeleffekter som beskrivits i det föregående diskuterades tämligen noggrant i principbetänkandet. Där framfördes förslaget att alla de familjepolitiska stöd som utgår till barn under deras gymnasiala studier skulle förlängas till dess att deras gymnasieutbildning var avslutad – i vissa fall till 20 års ålder. Därigenom skulle tröskeleffekterna undanröjas. Som utredningen redovisat har emellertid inga förslag i den riktningen framlagts av de utredningar som haft i uppgift att se över de olika stödformerna. Studiestödsutredningen får därför koncentrera sitt arbete på att inom studiehjälpens ram söka neutralisera tröskeleffekterna, eller åtminstone de allvarligaste av dem. Möjligheterna till att göra detta diskuteras i detta avsnitt.

Det allmänna barnbidraget

Den tröskeleffekt som uppstår till följd av att studiebidraget till skillnad från barnbidraget utgår endast nio månader per år är förhållandevis lätt att röja undan. Det enklaste sättet att göra detta är att låta studiebidragets årsbelopp bli lika stort som barnbidragets. Om studiehjälpens också fortsättningsvis skall utgå per studiemånad skulle studiebidraget behöva vara 311 kr. per månad för att motsvara det årsbelopp som i dag gäller för barnbidraget. Utredningen kommer att vid utformningen av det generella stödet i studiehjälpens föreslå en sådan förändring av beloppsnivån.

Förvärvsavdrag och skattereduktion till ensamstående föräldrar

Den sänkning av familjens disponibla inkomst som uppstår till följd av att förvärvsavdraget bortfaller när det yngsta barnet fyller 16 år är svår att kompensera. Stödets karaktär av avdrag gör nämligen att den ekonomiska omfattningen blir beroende av inkomsten hos den ensamstående föräldern eller hos den av makarna som har den lägsta inkomsten.

För att det framtida studiehjälpssystemet skall kunna bli i rimlig utsträckning överskådligt måste en kompensation för förvärvsavdragets bortfall troligen utgå i form av ett fast belopp per månad. Detta kommer att innebära att endast en mindre del av familjerna kommer att få ungefär samma disponibla medel som i dag, de övriga blir antingen överkompenserade eller underkompenserade beroende på i vilket inkomstkikt familjen befinner sig. För år 1979 gäller att en ensamstående som tjänar 60 000 kr. per år

skulle behöva få ca 125 kr. per månad i bidrag för att kompenseras för förvärvsavdragets bortfall. Emellertid skulle en sådan generell kompensation vara problematisk också i andra avseenden. En uppskattning av andelen inkomsttagare som har förvärvsavdrag visar att den är ca en fjärdedel av alla löntagare. Under förutsättning att denna procentsats är representativ för alla de familjer som har barn i gymnasieskolan skulle det innebära att en höjning av det generella bidraget för att kompensera för denna tröskeleffekt skulle komma att överkompensera tre fjärdedelar av familjerna. Ytterligare ett problem med förvärvsavdraget är att det utgår till familjer som har *något* barn som är yngre än 16 år. Tröskeleffekten uppstår därför endast när det *yngsta* barnet passerar 16-årsgränsen. Detta medför att också de familjer som har två eller flera barn skulle bli överkompenserade så länge ett av barnen är under 16 år.

Förvärvsavdragets roll i familjepolitiken utreds f. n. av den familjeekonomiska kommittén (S 1979:06). I kommitténs direktiv (Dir 1979:48) anför föredragande departementschefen:

”Vidare bör kommittén överväga om de familjepolitiskt motiverade avdragsreglerna i skattesystemet bör ersättas med åtgärder inom den direkta familjepolitiken som bättre än nuvarande regler tar hänsyn till barnfamiljernas, och då i synnerhet flerbarnsfamiljernas situation.”

Förvärvsavdraget kan således komma att upphöra eller omformas inom överskådlig framtid. Utredningen bedömer, mot bakgrund av detta, att det inte är meningsfullt att söka specialkonstruera någon del av studiehjälpen för att kompensera för den tröskeleffekt som uppstår till följd av att förvärvsavdraget bortfaller.

Det andra familjepolitiskt motiverade stödet inom skattesystemet, skattereduktionen till ensamstående föräldrar, är lika för alla och är därmed lättare än förvärvsavdraget att ersätta med ett fast belopp inom ramen för studiehjälpen. Beloppet motsvarar 150 kr. per månad, dvs. omräknat per studiemånad 200 kr. per månad.

Problemet med att kompensera för den bortfallande skattereduktionen ligger i att avgränsa dem som skall få rätt till stödet. Att generellt höja studiehjälpen med 200 kr. per studiemånad skulle ge en överkompensation för den som inte tidigare haft skattereduktion. Att låta stödet enbart gälla de elever som är barn till ensamstående föräldrar skulle göra regelsystemet mer komplicerat. Ett särskilt problem utgör det faktum att skattereduktionen bortfaller vid 18 år, alltså vid den gräns då eleven har möjlighet att utnyttja det nya förmånliga studiestödet för 18–19-åringar. Också skattereduktionen utreds inom familjeekonomiska kommittén. Studiestödsutredningen har därför inte bedömt det som nödvändigt att lägga några särskilda förslag som tar sikte på denna tröskeleffekt. Däremot avser utredningen att ta hänsyn till storleken av denna vid avvägningen av de återbetalningspliktiga medlens storlek när det gäller 18–19-åringar.

Bidragsförskott och barnpension

Den tröskeleffekt som har den största ekonomiska betydelsen för barnfamiljerna är bidragsförskottets/barnpensionens bortfall. Den disponibla familjeinkomsten minskar när barnet fyller 18 år med 40 % av basbeloppet,

dvs. med f. n. 5 960 kr. per år eller 497 kr. per månad. Studiestödsutredningen har övervägt möjligheterna att kompensera för denna tröskeffekt. Den därvid naturligaste lösningen kan synas vara att låta bidragsförskottet utgå så länge studiehjälp utgår. Ett förslag om "studiebidragsförskott" skulle emellertid medföra en rad administrativa problem. Som exempel på detta kan nämnas de svårigheter som kan uppstå med att fastställa bidragets storlek.

En del av dem som uppbär bidragsförskott får endast utfyllnadsbidrag, dvs. den betalningsskyldiga föräldern erlägger underhållsbidrag som inte helt uppgår till 40 % av basbeloppet. Frågan uppstår då om fullt bidragsförskott skall utgå när eleven fyllt 18 år, eller om endast utfyllnadsbidraget skall utbetalas också sedan eleven fyllt 18 år. Det från elevens synpunkt rimligaste är sannolikt att denne erhåller fullt "studiebidragsförskott" och att den underhållsskyldige föräldern krävs i efterhand på det fastställda underhållsbidraget. Emellertid skapar detta problem om underhållsavgiften är skrivet så att underhållsskyldigheten upphör vid 18 år, vilket är det normala. Då krävs nämligen av eleven att denne vid domstol får sitt underhåll fastslaget för att detta skall kunna utgå. Frågan är då om en sådan dom skall ställas som villkor för att "studiebidragsförskott" skall kunna utgå. Utredningen bedömer det emellertid mindre lämpligt att ställa ett sådant villkor. Enligt uppgift är det nämligen mycket få ungdomar av dem, vars ena förälder erhållit underhållsbidrag fram till dess barnet fyllt 18 år, som i dag utnyttjar sin rätt att kräva att underhållsbidraget från den andre föräldern skall fortsätta att utgå till dess att gymnasiestudierna är avslutade. Mot bakgrund av dessa administrativa svårigheter är det tveksamt om man kan förlänga bidragsförskottet på det sätt som utredningen antytt i det föregående.

Ett annat alternativ är då att ge fullt studiebidragsförskott till alla elever som haft någon del av bidragsförskottet och alltså göra studiebidragsförskottet oberoende av eventuella underhållsbidrag från den ena föräldern. Förutom att detta skulle strida mot föräldrabalkens principer skulle också praktiska rättviseproblem komma att uppstå. De elever som frigjort sig från föräldrarna i ekonomiskt avseende skulle då – om de är barn till ensamstående föräldrar – få ett avsevärt bidrag från samhället som inte utgår till en elev från en tvåföräldersfamilj som i övrigt befinner sig i samma situation. Inte heller skulle något bidrag utgå till en elev i samma situation som är barn till en ensamstående förälder där den underhållsskyldige föräldern betalat underhållsbidrag fram till dess barnet fyllt 18 år.

Bidragsförskottet ses, som nämnts, f. n. över av ensamförälderkommittén. Denna har till uppgift att bl. a. överväga avgränsning av stödet till de ensamstående föräldrarna. Med hänsyn till denna utrednings arbete och till de stora administrativa svårigheterna som utredningen beskrivit i det föregående avstår studiestödsutredningen från att lägga något förslag rörande bidragsförskottets konstruktion.

I stället har utredningen valt att ta fasta på den försämring av familjens disponibla inkomster som inträffar när eleven fyller 18 år. Utredningen menar att det bör skapas möjligheter för familjerna att minst bibehålla den disponibla inkomsten när barnet passerar denna åldersgräns. De förslag som utredningen lägger fram i fråga om studiehjälpens framtida konstruktion

är ett uttryck för detta. Familjens disponibla medel kommer med dessa förslag att kunna förbättras när barnet passerar 18-årsgränsen, under förutsättning att eleven utnyttjar de återbetalningspliktiga medlen inom studiehjälpen.

4.5 Marginaleffekter av skatt och bortfallande bidrag

I principbetänkandet redovisade utredningen de effekter på den disponibla inkomsten som kombinationen skatt och bortfallande bidrag har för olika familjetyper. Utredningen redovisade därvid mycket höga s. k. marginaleffekter, dvs. en mycket stor del av en inkomstökning "försvann" till följd av marginalsatt och minskande bidrag. Beräkningarna i betänkandet var teoretiska i den bemärkelsen att de inte tog hänsyn till den tvååriga eftersläpningen i prövningen av bostadsbidraget och det inkomstprövade tillägget och inte heller till effekten av de årliga, avtalsenliga inkomstökningarna.

Möjligheterna att införa ett selektivt stöd inom studiehjälpssystemet är i stor utsträckning beroende av vilka marginaleffekter detta kan komma att skapa. Även om avsikten med samhällets skattesystem och med de inkomstprövade bidragen bl. a. är att utjämna stora löneskillnader, måste det anses oacceptabelt att en familj får behålla endast någon eller några procent av en inkomstökning, eller kanske rent av förlorar på en sådan. Studiestödsutredningen har mot den bakgrunden funnit det angeläget att ytterligare analysera vad som händer med familjens disponibla inkomst när förvärvsinkomsten ökar.

De faktorer som man därvid i första hand måste ta hänsyn till är beskattningen och bostadsbidragen. Effekterna av dessa båda system berör en stor del av barnfamiljerna; i stort sett hälften av alla barnfamiljer uppbär nämligen bostadsbidrag. Emellertid finns också andra regelsystem som påverkar den disponibla inkomsten när förvärvsinkomsten stiger.

För den som har barn i kommunal barntillsyn ökar vanligen avgiften för denna tillsyn med stigande förvärvsinkomst. Ökningen kan procentuellt sett vara betydande i vissa inkomstskikt. Vidare finns det inom studiemedelssystemet en regel som reducerar avgiften vid återbetalningen i vissa inkomstskikt. Denna reduktion avtrappas successivt med stigande inkomst inom skiktet från 48 650 upp till vanligtvis inte högre än 65 000 kr. Marginaleffekten av avtrappningen är i detta inkomstskikt 20 %.

Utredningen har emellertid i det följande inte beaktat dessa två slag av marginaleffekter. Skälet till detta är att det sannolikt endast undantagsvis förekommer att alla dessa regler samtidigt drabbar en familj med barn i gymnasieskolan. Emellertid finns säkert några fall som befinner sig i en situation där alla de nämnda reglerna samverkar. Effekten för dessa familjer blir att en ökning av förvärvsinkomsten leder till en minskning av den disponibla inkomsten.

Utredningen presenterar i det följande marginaleffekterna till följd av skatt och bortfallande bostadsbidrag för några olika familjesituationer. I dessa tabeller har utredningen sökt ta hänsyn till det faktum att bostadsbidragen prövas mot en två år gammal inkomst. Därför har familjeinkomsterna valts

med utgångspunkt i några statliga lönegrader. För dessa har den beskattningsbara inkomsten för år 1979 framräknats, varvid schablonavdraget för resor, försäkringsavdrag och i förekommande fall förvärvsavdrag gjorts.

För att få fram den taxerade inkomsten år 1977 – vilken utgör den huvudsakliga prövningsgrunden för bostadsbidrag – har den faktiskt utgående lönen för resp. lönegrad framräknats. Avdragen från bruttoinkomsten är desamma som för år 1979. Vidare har utredningen förutsatt att alla avdrag, där så är möjligt enligt reglerna, har gjorts taktiskt, dvs. avdragits från den högsta inkomsten i familjen. Inkomstökningen är i tabellerna 4.3–4.7 beräknad på den högsta inkomsten i familjen. Hyran har förutsatts ligga vid den övre hyresgränsen för år 1979 för resp. familjesituation.

Tabell 4.3 Marginaleffekter (%) till följd av skatt och bortfallande bidrag. Ensamstående, ett barn fött 1961. År 1979

Bruttoinkomst	Statlig skatt	Kommunal skatt	Bostadsbidrag	Totalt
19 860	2	29	0	31
29 790	4	29	0	33
34 732	8	29	0	37
39 720	13	29	0	42
44 685	16	29	0	45
51 000	20	29	15	64
54 996	25	29	15	69
59 580	29	29	15	73
65 688	33	29	24	86
69 564	33	29	24	86
73 800	35	29	24	88
78 924	40	29	0	69
84 864	45	29	0	74
92 100	49	29	0	78
100 380	49	29	0	78
109 956	49	29	0	78
120 348	53	29	0	82

Av tabellen framgår att en ensamstående med ett barn i gymnasieskolan redan med ganska måttliga inkomster får vidkännas kraftiga marginaleffekter av en inkomstökning. Således är marginaleffekten för en ensamstående, t. ex. en undersköterska som tjänar ca 60 000 kr. till följd av dagens regler så hög som 73 % av inkomstökningen. I ett något högre inkomstskikt som väl svarar mot genomsnittslönen för en industriarbetare är marginaleffekten 86 %. Den högsta marginaleffekten, 88 %, får den vidkännas som tjänar strax över 70 000 kr. per år. Därefter sjunker de marginella effekterna till följd av att bostadsbidraget inte längre utgår, och därmed inte heller reduceras vid en inkomstökning.

Om man däremot tar en ensamstående som har tre barn, varav två går i gymnasieskolan, kan vi se effekterna av att bostadsbidragen – till följd av det högre barnantalet – utgår i högre inkomstskikt.

Tabell 4.4 Marginal effekter (%) till följd av skatt och bortfallande bidrag. Ensamstående, tre barn födda 1961, 1962 och 1967. År 1979

Bruttoinkomst	Statlig skatt	Kommunal skatt	Bostadsbidrag	Totalt
19 860	2	29	0	31
29 790	4	29	0	33
34 732	8	29	0	37
39 720	13	29	0	42
44 685	16	29	0	45
51 000	20	29	15	64
54 996	20	29	15	64
59 580	25	29	15	69
65 688	29	29	24	82
69 564	33	29	24	86
73 800	35	29	24	88
78 924	40	29	24	93
84 864	45	29	24	98
92 100	45	29	24	98
100 380	49	29	0	78
109 956	49	29	0	78
120 348	53	29	0	82

Som framgår av tabellen är den högsta marginaleffekten för denna familjesituation så hög som 98 %. Av en inkomstökning på 1 000 kr. får familjen således behålla 20 kr.

På motsvarande sätt förhåller det sig för gifta där endast den ena maken förvärvsarbetar. I inkomstlägena runt 90 000 kr. är t. o. m. marginaleffekterna för denna familjesituation ännu mer extrema. Som framgår av tabell 4.5 överstiger där den samlade marginaleffekten 100 %. En ökning av förvärvsinkomsten resulterar sålunda i en minskning av den disponibla inkomsten.

De mycket kraftiga marginaleffekter som uppvisas i tabellerna 4.4 och 4.5 beror delvis på att antalet barn medger att bostadsbidraget utgår i inkomstskikt där marginalskatten är hög. Man kan då invända att de valda familjesituationerna inte är särskilt vanliga, vilket i och för sig är riktigt. Utredningen har med utgångspunkt i den officiella inkomststatistiken beräknat att antalet familjer med tre barn som ligger i det inkomstskikt där marginaleffekten är 88 % eller mer, är 5 000–8 000.

En betydligt vanligare familjesituation är den följande, gifta sammanboende makar som båda förvärvsarbetar och som har två barn. Utredningen har för denna familjesituation förutsatt att den ena makens inkomst ligger i närheten av 20 000 kr. För denna familjesituation har inkomstökningen som drabbats av marginaleffekterna förutsatts falla på den högsta inkomsten. I denna tabell, liksom för övrigt i alla övriga tabeller, har familjens hyra antagits ligga i den övre hyresgränsen för resp. familjesituation.

Tabell 4.5 Marginaleffekter (%) till följd av skatt och bortfallande bidrag. Gift med hemmavarande make, tre barn födda 1961, 1962 och 1967. År 1979

Bruttoinkomst	Statlig skatt	Kommunal skatt	Botads-bidrag	Totalt
19 860	2	29	0	31
29 790	4	29	0	37
34 732	8	29	0	37
39 720	13	29	0	42
44 685	16	29	15	60
51 000	20	29	15	64
54 996	25	29	15	69
59 580	29	29	15	73
65 688	33	29	24	86
69 564	33	29	24	86
73 800	35	29	24	88
78 924	40	29	24	93
84 864	45	29	24	98
92 100	49	29	24	102
100 380	49	29	0	78
109 956	49	29	0	78
120 348	53	29	0	82

Tabell 4.6 Marginaleffekter (%) till följd av skatt och bortfallande bidrag. Gifta, båda har inkomst, två barn födda 1961 och 1962. År 1979

Bruttoinkomst	Statlig skatt	Kommunal skatt	Bostads-bidrag	Totalt
19 860 + 19 860	2	29	0	31
29 790 + 19 860	4	29	15	48
34 732 + 19 860	8	29	15	52
39 720 + 19 860	13	29	15	57
44 685 + 19 860	16	29	15	60
51 000 + 19 860	20	29	24	73
54 996 + 19 860	25	29	24	78
59 580 + 19 860	29	29	24	82
65 688 + 19 860	33	29	0	62
69 564 + 19 860	33	29	0	62
73 800 + 19 860	40	29	0	69
78 924 + 19 860	45	29	0	74
84 864 + 19 860	45	29	0	74
92 100 + 19 860	49	29	0	78
100 380 + 19 860	49	29	0	78
109 956 + 19 860	49	29	0	78
120 348 + 19 860	53	29	0	82

Som framgår av tabellen drabbas gifta som båda förvärvsarbetar inte av lika höga marginaleffekter av en inkomstökning som faller på den högsta inkomsten som ensamstående eller gifta med hemmamake. Skälet till detta

är att den sammanlagda taxerade inkomsten ligger till grund för bostadsbidrag, och att bostadsbidraget därför upphör i inkomstskikt där marginalskatten är lägre än för de övriga familjesituationerna. Vidare spelar antalet barn en roll. Om man antar att den gifta familjen i tabellen hade ett tredje barn, fött år 1967, skulle marginaleffekterna i tre av inkomstskikten öka. Detta framgår av tabell 4.7.

Tabell 4.7 Marginaleffekter (%) till följd av skatt och bortfallande bidrag. Giftn, båda har inkomst, tre barn födda 1961, 1962 och 1967. År 1979

Bruttoinkomst	Statlig skatt	Kommunal skatt	Bostadsbidrag	Totalt
59 580 + 19 860	29	29	24	82
65 688 + 19 860	33	29	24	86
69 564 + 19 860	33	29	24	86
73 800 + 19 860	40	29	24	93
78 924 + 19 860	45	29	0	74

Också gifta som båda förvärvsarbetar drabbas i vissa lägen av marginaleffekter som är mycket höga, om inte i normala, så i varje fall inte i alldeles ovanliga inkomstlägen. Man kan beräkna att ca 10 000–12 000 familjer med tre barn ligger i det inkomstläget som drabbas av marginaleffekter på 86 eller 93 %.

Tabellerna i det föregående tar hänsyn till att bostadsbidragen prövas mot en två år gammal förvärvsinkomst. Emellertid är dessa tabeller fortfarande teoretiska i den bemärkelsen att hänsyn inte tas till när inkomstökningen uppkommer. Inte heller visar tabellerna de disponibla medlens storlek med resp. utan en inkomstökning. Utredningen har därför ytterligare i detalj analyserat vad som händer i olika familjesituationer när inkomsten ökar. Därvid har hänsyn tagits till de förändringar i bidragsreglerna som inträtt under det senaste året. Vidare har det varit möjligt att beakta de årliga inkomstökningarna och även "lönegradsuppflyttningar", dvs. förbättringar i förvärvsinkomsten som inte är resultatet av avtalsenliga löneyft. Utgångspunkten har också i dessa tabeller varit de statligt reglerade lönerna, men dessa är sannolikt i tillräcklig utsträckning representativa också för den övriga arbetsmarknaden.

För åren 1978 och 1979 har utredningen räknat fram vad som återstår av inkomsten för olika familjer när skatten är frändragen och bostadsbidragen har tillförts. Nettoeffekten mellan åren har jämförts med bruttoinkomstökningens storlek. En stor fördel med denna beräkningsmetod är att marginaleffekten för familjens disponibla medel kan mätas, och inte som i föregående tabeller bara effekten på den ena makens inkomst. Beräkningarna har utförts med fyra olika förutsättningar: att lönegraden är oförändrad under perioden 1976–79, att en lönegradsuppflyttning sker årsskiftet 1976/77, att en lönegradsuppflyttning sker årsskiftet 1978/79, samt att lönegradsuppflyttningar sker både årsskiftet 1976/77 och årsskiftet 1978/79.

Tabellerna 4.8 och 4.9 visar effekterna av en sådan beräkning för två olika familjesituationer.

Tabell 4.8 Inkomst efter skatt och bostadsbidrag. Ensamstående med tre barn födda 1962, 1963 och 1967. Inkomst: lönegrad F 3 år 1979 (= 59 580 kr.)

Inkomstsituation perioden 1976-79	Inkomst, brutto		Löne- ökning 1978-79	Netto efter skatt och bostadsbidrag		Netto- skillnad 1978-79	Marginaleffekt % $(1 - \frac{\text{kol. G}}{\text{kol. D}}) \cdot 100$
	1978	1979		1978	1979		
A	B	C	D	E	F	G	H
1. Samma lgr hela perioden	54 870	59 580	4 710	47 665	51 418	3 753	20
2. Lgruppflyttning år 1977	60 870	65 688	4 818	49 896	50 793	897	81
3. Lgruppflyttning år 1979	54 870	65 688	10 818	47 665	54 050	6 385	41
4. Lgruppflyttning år 1977 och 1979	60 870	69 564	8 694	49 896	54 440	4 544	48

Tabell 4.9 Inkomst efter skatt och bostadsbidrag. Giftna, båda har inkomst, två barn födda 1962 och 1963. Inkomst: lönegrad F3 resp. 1/3 F3 år 1979 (59 580 resp. 19 860 kr.)

Inkomstsituation perioden 1976-79	Inkomst, brutto		Löne- ökning 1978-79	Netto efter skatt och bostadsbidrag		Netto- skillnad 1978-79	Marginaleffekt % $(1 - \frac{\text{kol. G}}{\text{kol. D}}) \cdot 100$
	1978	1979		1978	1979		
A	B	C	D	E	F	G	H
1. Samma lgr hela perioden	54 870+ 18 290	59 580+ 19 860	6 280	54 248	58 002	3 754	40
2. Lgruppflyttning år 1977	60 870+ 18 290	65 688+ 19 860	6 388	56 657	59 707	3 050	52
3. Lgruppflyttning år 1979	54 870+ 18 290	65 688+ 19 860	12 388	54 248	61 147	6 899	44
4. Lgruppflyttning år 1977 och 1979	60 870+ 18 290	69 564+ 19 860	10 264	56 657	60 384	3 727	64

Som framgår av tabell 4.8 beror margineffekternas storlek i stor utsträckning på när inkomstökningen infaller. Om en lönegradsuppflyttning sker 1977 blir margineffekten dubbelt så stor som om samma lönegradsuppflyttning i stället infaller år 1979. Skälet är att bostadsbidraget provas mot en två år gammal inkomst. Margineffekten för en ensamstående med tre barn blir över 80 % i inkomstlägen som är mycket vanliga; den angivna inkomsten motsvarar ungefär en genomsnittlig industriarbetarlön och är något högre än inkomsten för en undersköterska.

En motsvarande analys av en familj där båda makarna förvärvsarbetar visar att denna familjetyp är något mera oberoende av när inkomstökningen inträffar. Vidare undgår denna familjesituation att träffas av exceptionellt höga marginaleffekter. En av orsakerna till detta är att ökningen av den lägre inkomsten – för vilken marginals-katten är låg – kompenserar bostadsbidragets bortfall.

Sammanfattningsvis visar tabellerna att marginaleffekterna emellertid är förhållandevis höga. För en ensamstående inkomsttagare som tjänar 65 000 kr. är effekten av skatt och bortfallande bidrag lika stor som marginalskatteeffekten är för en inkomsttagare som tjänar 160 000 kr. Av tabellerna framgår vidare att marginaleffekterna är mycket svåra att överblicka då förvärvsinkomsten två år bakåt i tiden spelar så stor roll.

I syfte att illustrera marginaleffekterna också i några andra inkomstsituationer har tabell 4.10 sammanställts. Denna redovisar marginaleffekterna framräknade på samma sätt som i tabellerna 4.8 och 4.9.

Tabell 4.10 Marginaleffekter (%) av skatt och bortfallande bidrag vid olika inkomstsituationer

Familjesituation	Inkomstsituation 1976–1979			
	1. Samma lönegrad hela perioden	2. Löne- grads- höjning år 1977	3. Löne- grads- höjning år 1979	4. Löne- grads- höjning både år 1977 och 1979
Ensamstående, ett barn fött 1962 ink.: 59 580 (lgr F 3)	59	76	59	70
Ensamstående, tre barn födda 1962, 1963 och 1967 ink.: 59 580 (lgr F 3)	20	81	41	48
Ensamstående, ett barn fött 1962 ink.: 39 720 (lgr 2/3 F 3)	39	63	41	45
Gift med hemma- make, tre barn födda 1962, 1963 och 1967 ink.: 73 700 (lgr F 11)	31	59	51	63
Gifta båda har ink., två barn födda 1962 och 1963 ink.: 59 580+19 860 (lgr F 3 + 1/3 F 3)	40	67	55	64

Av tabellen framgår att marginaleffekterna också för andra inkomstsituationer än dem som redovisas i tabellerna 4.8 och 4.9 är tämligen höga. Särskilt gäller detta för de ensamstående föräldrarna.

I de föregående tabellerna har utredningen belyst hur stor del av bruttoinkomstökningen mellan åren 1978 och 1979 som bortfaller i skatt och minskade bostadsbidrag. Utöver denna jämförelse har utredningen också bedömt det som intressant att analysera vilken ekonomisk betydelse en lönegradsuppflyttning har för familjen. Därför har det belopp som återstår sedan skatten frångagits och bostadsbidragen lagts till jämförts med motsvarande belopp om den ursprungliga lönegraden skulle ha bibehållits. Det marginella bortfallet har utredningen därefter angivit i procent. Resultatet av en sådan analys har utredningen presenterat i tabellerna 4.11 och 4.12. Inkomstlägena är i dessa två tabeller desamma som i motsvarande familjesituationer i tabellerna 4.8 och 4.9.

Tabell 4.11 Effekten av en löneökning. Ensamstående med tre barn födda i december 1962, 1963 och 1967. År 1979. Inkomst: lönegrad F 3 år 1979 (= 59 580 kr.)

Inkomstsituation perioden 1976-79	Inkomstsituation 2, 3 resp. 4 minus ink. sit. 1, brutto	Inkomstsituation 2, 3 resp. 4 minus ink. sit. 1, netto	Marginaleffekt % $(1 - \frac{\text{kol. C}}{\text{kol. B}}) \cdot 100$
A	B	C	D
1. Samma lgr hela perioden	—	—	—
2. Lgruppflyttning år 1977	6 108	- 625	110
3. Lgruppflyttning år 1979	6 108	2 632	57
4. Lgruppflyttning år 1977 och 1979	9 984	3 022	70

Tabell 4.12 Effekten av en löneökning. Gifta, båda har inkomst, två barn födda i december 1962 och 1963. År 1979. Inkomst: lönegrad F 3 resp. 1/3 F 3 år 1979 (= 58 580 resp. 19 860 kr.)

Inkomstsituation perioden 1976-79	Inkomstsituation 2, 3 resp. 4 minus ink. sit. 1, brutto	Inkomstsituation 2, 3 resp. 4 minus ink. sit. 1, netto	Marginaleffekt % $(1 - \frac{\text{kol. C}}{\text{kol. B}}) \cdot 100$
A	B	C	D
1. Samma lgr hela perioden	—	—	—
2. Lgruppflyttning år 1977	6 108	1 705	72
3. Lgruppflyttning år 1979	6 108	3 145	49
4. Lgruppflyttning år 1977 och 1979	9 984	2 382	76

I tabellerna visas att effekten av en inkomstökning – ”lönegradsuppflyttning” – är olika i olika familjesituationer. Vidare har det – som konstaterades i det föregående – stor betydelse när lönegradsuppflyttningen inträffat. För en ensamstående med tre barn blir resultatet av en inkomstförbättring år 1977 att de disponibla medlen blir lägre år 1979 än om lönegradsuppflyttningen hade uteblivit. Familjen har alltså förlorat på att familjeförsörjaren fått ett arbete som är bättre betalt.

4.5.1 *En alternativ metod för inkomstprövning*

Utredningen har i det föregående visat att det till följd av skatt och bortfallande bostadsbidrag uppstår kraftiga marginaleffekter om inkomsten ökar. Med vissa variationer uppkommer dessa effekter vare sig man gör teoretiska beräkningar eller utgår från faktiska inkomst- och familjesituationer. Det förekommer t. o. m. att inkomstförbättringar, som går utöver de avtalsenliga höjningarna, leder till försämringar i de medel som familjerna faktiskt har till sitt förfogande för egen konsumtion. Dessa effekter uppträder emellertid huvudsakligen i familjesituationer som är mindre vanliga. I de vanligaste familjesituationerna – t. ex. gifta med två barn där båda makarna förvärvsarbetar – är 55–75 % i marginaleffekt en mer typisk siffra.

I detta sammanhang vill emellertid utredningen erinra om att samtliga tabeller är räknade i löpande priser. Om man dessutom skulle ta hänsyn till inflationen mellan åren 1978 och 1979 skulle effekten av inkomstökningarna bli än mer marginell. I flera fall än vad som framgår av tabellerna skulle då en försämring av köpkraften för familjerna visa sig. Även om man är beredd att förorda en stark progressiv beskattning och att samhällets bidrag minskas med stigande inkomst, måste sådana marginaleffekter anses oacceptabla.

Utformningen av reglerna för ett selektivt stöd inom studiehjälpens ram måste ses mot denna bakgrund. Det förefaller omöjligt att lägga ytterligare ett stöd som avtrappas med inkomsten vid sidan av bostadsbidragen. Den procentsats varmed stödet reduceras skulle då adderas till de effekter som uppstår inom dagens system. Detta skulle komma att få orimliga konsekvenser. För att belysa dessa konsekvenser har utredningen, med samma metod som i de föregående tabellerna räknat ut marginaleffekten för samma familjesituationer om man införde ett selektivt stöd. Stödets storlek har förutsatts vara 600 kr. per månad. Reduktionstakten har antagits vara densamma som för dagens inkomstprövade tillägg, dvs. det belopp som avgår är per månad lika stort som inom bostadsbidragssystemet. Resultatet av utredningens beräkningar redovisas i tabellerna 4.13–4.16.

Tabell 4.13 Inkomst efter skatt, bostadsbidrag och selektivt stöd 600 kr. per mån. Ensamstående med tre barn födda i december 1962, 1963 och 1967. Ett barn går i gymnasieskolan. Inkomst: lönegrad F 3 år 1979 (= 59 580 kr.)

Inkomstsituation perioden 1976–79	Inkomst, brutto		Löne- ökning 1978–79	Netto efter skatt och bostads- bidrag och selektivt stöd		Netto- skillnad 1978–79	Marginaleffekt % $(1 - \frac{\text{kol. G}}{\text{kol. D}}) \cdot 100$
	1978	1979		1978	1979		
A	B	C	D	E	F	G	H
1. Samma lgr hela perioden	54 870	59 580	4 710	52 075	55 685	3 610	23
2. Lgruppflyttning år 1977	60 870	65 688	4 818	54 306	53 876	– 430	109
3. Lgruppflyttning år 1979	54 870	65 688	10 818	52 075	58 317	6 242	42
4. Lgruppflyttning år 1977 och 1979	60 870	69 564	8 694	54 306	57 883	3 577	59

Tabell 4.14 Inkomst efter skatt, bostadsbidrag och selektivt stöd 600 kr. per månad. Gifta båda har inkomst, två barn födda i december 1962 och 1963. Båda går i gymnasieskolan. Inkomst: lönegrad F 3 resp. 1/3 F 3 år 1979 (= 59 580 resp. 19 860 kr.)

Inkomstsituation perioden 1976–1979	Inkomst, brutto		Löne- ökning 1978–79	Netto efter skatt och bostads- bidrag och selek- tivt stöd		Netto- skillnad 1978–79	Marginaleffekt % $(1 - \frac{\text{kol. G}}{\text{kol. D}}) \cdot 100$
	1978	1979		1978	1979		
A	B	C	D	E	F	G	H
1. Samma lgr hela perioden	54 870+ 18 290	59 580+ 19 860	6 280	58 916	60 908	1 992	68
2. Lgruppflyttning år 1977	60 870+ 18 290	65 688+ 19 860	6 388	61 325	60 453	– 872	114
3. Lgruppflyttning år 1979	54 870+ 18 290	65 688+ 19 860	12 388	58 916	64 053	5 137	59
4. Lgruppflyttning år 1977 och 1979	60 870+ 18 290	69 564+ 19 860	10 264	61 325	61 130	– 195	102

De två föregående tabellerna motsvarar exakt tabellerna 4.8 och 4.9 vad beträffar inkomst- och familjesituationerna. På samma sätt motsvaras de två följande tabellerna av tabellerna 4.11 och 4.12

Tabell 4.15 Effekt av en löneökning om ett selektivt stöd utgår med 600 kr. per månad. Ensamstående med tre barn födda i december 1962, 1963 och 1967. Ett barn går i gymnasieskolan. År 1979. Inkomst: lönegrad F 3 år 1979 (= 59 580 kr.)

Inkomstsituation perioden 1976–79	Inkomstsitua- tion 2, 3 resp. 4 minus ink. sit. 1, brutto	Inkomstsitua- tion 2, 3 resp. 4 minus ink. sit. 1, netto	Marginal- effekt % $(1 - \frac{\text{kol. C}}{\text{kol. B}}) \cdot 100$
A	B	C	D
1. Samma lgr hela perioden	–	–	–
2. Lgruppflyttning år 1977	6 108	– 1 809	130
3. Lgruppflyttning år 1979	6 108	2 632	57
4. Lgruppflyttning år 1977 och 1979	9 984	2 198	78

Tabell 4.16 Effekten av en löneökning om ett selektivt stöd utgår med 600 kr. per månad. Giftna, båda har inkomst, två barn födda i december 1962 och 1963. Båda barnen går i gymnasieskolan. År 1979. Inkomst: lönegrad F 3 resp. 1/3 F 3 (= 59 580 resp. 19 860 kr.)

Inkomstsituation perioden 1976–79	Inkomstsitua- tion 2, 3 resp. 4 minus ink. sit. 1, brutto	Inkomstsitua- tion 2, 3 resp. 4 minus ink. sit. 1, netto	Marginal- effekt % $(1 - \frac{\text{kol. C}}{\text{kol. B}}) \cdot 100$
A	B	C	D
1. Samma lgr hela perioden	–	–	–
2. Lgruppflyttning år 1977	6 108	– 455	107
3. Lgruppflyttning år 1979	6 108	3 145	48
4. Lgruppflyttning år 1977 och 1979	9 984	222	98

Som visas i tabellerna skulle ett sådant inkomstprövat stöd få till resultat att mer än 100 % av en inkomstökning skulle försvinna också för familjetyper gifta med två barn. Utredningen har därför – liksom redan i principbetänkandet – övervägt att låta det selektiva stödet trappas av först sedan bostadsbidragen för resp. familj är reducerat till noll. De dubbla marginal-effekterna skulle då inte behöva uppstå.

Reduktion av det selektiva stödet skulle då påbörjas vid olika nivåer för olika familjetyper, eftersom bostadsbidragen utgår olika högt i inkomstlägena beroende på antalet barn. Ett ytterligare problem därvidlag är att alla familjer

inte har samma hyra, och därmed inte samma "sista inkomst" där bostadsbidraget är fullständigt avtrappat. Av administrativa skäl och för att göra systemet överskådligt måste sannolikt ett selektivt stöd börja avtrappas vid samma inkomst för alla familjer inom resp. familjetyp. För t. ex. alla tvåbarnsfamiljer skulle då det selektiva stödet börja avtrappas vid samma inkomst, oberoende av vilken faktisk hyra familjen erlägger. Lämpligen bör detta ske genom att det selektiva stödet börjar reduceras vid den inkomst då fullt bostadsbidrag är helt avtrappat – alltså vid en hyra som ligger på eller över den övre hyresgränsen för resp. familjesituation. Den lägsta nivån där avtrappningen skulle påbörjas blir då 67 000 kr, dvs. då bostadsbidragen för ett eller två barn i gymnasieskolan är fullständigt avtrappat (gäller år 1979).

Ett resultat av att man samordnar avtrappningen av det selektiva stödet med reduceringen av bostadsbidragen blir således att avtrappningen påbörjas relativt högt upp i inkomstsikiken. Detta leder i sin tur till att en jämförelsevis stor andel av gymnasieeleverna kommer att kunna få ett oreducerat selektivt stöd. En annan effekt blir att stödet kommer att till någon del utgå också vid mycket höga inkomster. Detta är särskilt markant om familjen har flera barn i gymnasieskolan. Det är nämligen ofrånkomligt att det selektiva stödet till t. ex. två barn i samma familj behandlas som om det vore ett stöd, men dubbelt så stort. Om man nämligen skulle reducera stödet för vardera syskonet för sig skulle de dubbla marginaeffekterna åter uppträda, och ofta komma att reducera en eventuell inkomstökning till noll, eller rent av leda till minskade disponibla medel.

I den följande sammanställningen visas konsekvenserna av ett system där avtrappningen börjar efter det att bostadsbidraget reducerats till noll.

Tabell 4.17 Inkomster (kr. per år) vid vilka ett selektivt stöd kan utgå

	Inkomst där ett selektivt stöd bör börja reduceras ^a	Inkomst där halva stödet utgår till familjen	Inkomst där stödet upphör att utgå
Fam. m. ett barn f. 1961	67 000	82 000	97 000
Fam. m. ett barn f. 1963	72 200	87 200	102 200
Fam. m. två barn f. 1961 och 1963 ^b	72 200	102 200	132 200
Fam. m. tre barn f. 1961, 63 och 67 ^b	84 400	114 400	144 400
Fam. m. fyra barn f. 1961, 63, 67 och 68 ^b	89 600	119 600	149 600
Fam. m. fyra barn f. 1961, 62, 63 och 67 ^c	84 400	129 400	174 400

^a Taxerad inkomst (eg. ekonomiskt underlag) år 1977.

^b Båda de äldre barnen går i gymnasiet.

^c Alla tre äldre barnen går i gymnasiet.

I tabellen har förutsatts att det selektiva stödet reduceras med samma takt som f. n. gäller för det inkomstprövade tillägget och att det selektiva stödet för vart och ett av barnen utgår med 600 kr. per månad.

Av uppställningen framgår att stödet skulle komma att utgå mycket långt upp i inkomstskikten. Stödet skulle t. ex. utgå vid en inkomst som i 1979 års löneläge motsvarar mer än 200 000 kr. per år i bruttoinkomst för en fyrabarnsfamilj. Till en del beror detta på stödets nivå. Om man fastställer en lägre nivå på det selektiva stödet, får detta till följd att stödet inte längre kan utgå i de allra högsta inkomstskikten. Om man emellertid gör det motsatta, dvs. inför ett högre selektivt stöd, skulle detta resultera i att stödet, med de föreslagna reduktionsreglerna, i vissa situationer skulle kunna utgå i mycket höga inkomster. I principbetänkandet diskuterades att det selektiva stödet skulle kunna konkurrera med utbildningsbidragen inom arbetsmarknadsutbildningen. Om stödet skulle läggas på denna nivå, skulle det utgå vid inkomster som överstiger 300 000 kr. per år.

Av uppställningen framgår också att alla familjer med en taxerad inkomst år 1977 på högst 67 000 kr. skulle erhålla o reducerat selektivt stöd. För familjer med två resp. tre barn ligger gränsen för o reducerat stöd ännu något högre. För år 1977 skulle detta, enligt utredningens beräkningar, innebära att inemot hälften av alla elever skulle få fullt selektivt stöd. Omräknat i 1979 års löneläge skulle detta medföra att skillnader i inkomster under 79 000 kr. per år skulle sakna betydelse i studiestödshänseende.

Om stödet emellertid kommer att utgå också i höga inkomstlägen uppstår en annan icke önskvärd effekt; de samlade marginaleffekterna, till följd av skatt och selektivt stöd, blir oacceptabelt stora. Liksom utredningen redovisat i det föregående tenderar marginaleffekterna att närma sig eller rent av överstiga 100 %, bara med den skillnaden att det selektiva stödets bortfall har efterträtt bostadsbidragens. De sammanlagda resultaten blir emellertid ändå desamma, vilket framgår av tabell 4.18.

Som framgår av tabellen överstiger marginaleffekten av en inkomstökning 100 % i alla inkomstskikt över 100 000 kr.

Även om man tillämpar den faktiska beräkningsmetod som utredningen redogjort för i det föregående blir marginaleffekterna oacceptabelt höga. Detta framgår av tabell 4.19, vilken upprättats på samma sätt som tabellen 4.16 utom att inkomsten antas vara högre.

De mycket höga marginaleffekterna kan till en del undvikas om man förändrar reduktionsakten för bidraget från de 24 % som gäller för bostadsbidragen till t. ex. 15 % (som gäller för bostadsbidraget i inkomstskiktet 38 000–54 000 kr. år 1979). Detta skulle dock medföra att stödet skulle utgå i ännu högre inkomstskikt än vad som nämnts i det föregående.

Tabell nr 4.18 Marginal effekter till följd av skatt och bortfallande bidrag. Giftn, båda förvärsarbetar. Två barn födda år 1961 och 1962. Båda går i gymnasieskolan. År 1979

Bruttoinkomst	Statlig skatt	Kommunal skatt	Bostadsbidrag/Selektivt stöd	Totalt
19 860 + 19 860	2	29	0	31
29 790 + 19 860	4	29	15	48
34 732 + 19 860	8	29	15	52
39 720 + 19 860	13	29	15	57
44 685 + 19 860	16	29	15	60
51 000 + 19 860	20	29	24	73
54 996 + 19 860	25	29	24	78
59 580 + 19 860	29	29	24	83
65 688 + 19 860	33	29	24	87
69 564 + 19 860	33	29	24	87
73 800 + 19 860	40	29	24	93
78 924 + 19 860	45	29	24	98
84 864 + 19 860	45	29	24	98
92 100 + 19 860	49	29	24	102
100 380 + 19 860	49	29	24	102
109 956 + 19 860	49	29	24	102
120 348 + 19 860	53	29	24	106

Tabell 4.19 Effekten av en löneökning om ett selektivt stöd utgår med 600 kr. per månad. Giftn, båda har inkomst, två barn födda i december 1962 och 1963. Båda barnen går i gymnasieskolan. År 1979. Inkomst: lönegrad F 13 resp. 1/3 F 3 (= 78 924 + 19 860)

Inkomstsituation perioden 1976-79	Inkomstsituation 2, 3 resp. 4 minus ink. sit. 1, brutto	Inkomstsituation 2, 3 resp. 4 minus ink. sit. 1, netto	Marginal- effekt % $(1 - \frac{\text{kol. C}}{\text{kol. B}}) \cdot 100$
A	B	C	D
1. Samma lgr hela perioden	—	—	—
2. Lgruppflyttning år 1977	5 940	601	90
3. Lgruppflyttning år 1979	5 940	1 663	72
4. Lgruppflyttning år 1977 och 1979	13 176	2 410	82

4.5.2 Sammanfattande synpunkter

Utredningen har i detta kapitel sökt belysa effekterna av att införa ett inkomstprövat stöd i studiehjälpen som är större än det nuvarande inkomstprövade tillägget. Därvid uppstår i huvudsak två problem. Dessa är till en del förknippade med varandra och kan sammanfattningsvis formuleras på följande sätt.

Om man reducerar flera inkomstprövade samhällsstöd parallellt med varandra blir bortfallet av bidrag ibland så stort att det uppväger en inkomstökning. Marginaleffekterna blir oacceptabla – i vissa fall över 100 % – i helt normala inkomstlägen. Därtill kommer att marginaleffekterna är praktiskt taget omöjliga att förutse, åtminstone för den enskilde inkomsttagaren. Detta beror bl. a. på att tidpunkten för en inkomstökning är helt avgörande för det marginella bortfallets storlek.

För att undvika dessa dubbla marginaleffekter för ett inkomstprövat bidrag inom studiehjälpen kan man i stället tänka sig att påbörja avtrappningen av bidraget högt upp i inkomstlägena, i detta fall efter det att bostadsbidragen är reducerade till noll. Då uppstår likväl oacceptabla marginaleffekter – också här i vissa fall över 100 % – för högre inkomsttagare. Dessutom kommer stödet att utgå till familjer med höga inkomster som normalt inte bedöms behöva ett selektivt stöd vilket i första hand syftar till att vara rekryteringsfrämjande. Vidare blir resultatet av att samordna avtrappningsreglerna med bostadsbidragen på det angivna sättet att närmare hälften av eleverna får fullt selektivt stöd. I praktiken blir det för dessa elever ett generellt bidrag.

Problemen med denna typ av dubbla marginaleffekter berörs av socialpolitiska samordningsutredningen i betänkandet (SOU 1979:94) En allmän socialförsäkring. Denna utredningen har i sin modell för en allmän socialförsäkring förutsatt att barnstödet, som enligt modellen omfattar också den nuvarande studiehjälpen, skall bestå av en generell och en inkomstprövad del och att bostadsstödet skall vara inkomstprövat. Socialpolitiska samordningsutredningen har inte närmare analyserat de marginaleffekter detta skulle leda till. Utredningen konstaterar i stället att "Valet av avtrappningsregler och inkomstgränser är således mer en fråga om politiska bedömningar av olika slag än tekniska bidragskonstruktionen. Vi anser inte att det är en uppgift för oss som samordningsutredning att träffa ett sådant val".

Utredningen menar dock att de samlade marginaleffekterna bör analyseras noggrant, bl. a. med hjälp av de kontinuerliga undersökningar av hushållens inkomster som SCB genomför. De marginaleffekter som förväntas enligt gällande regler för en viss familjetyp i ett visst inkomstskikt skulle då kunna ställas i relation till hur stor denna grupp är. Efter en sådan mer detaljerad analys bör man, enligt utredningen, få ett mera korrekt underlag för framtida ställningstaganden till hur problemet med de samlade marginaleffekterna skall lösas.

Den i detta kapitel av studiestödsutredningen presenterade studien av marginaleffekter fyller en del av kraven på den fördjupade analys som samordningsutredningen önskar se genomförd. Denna begränsade studie – som endast beror skatten och bostadsbidragen – är sannolikt tillräcklig för att kunna slå fast att effekterna av dessa båda system är så påtagliga att det

kommer att vara svårt att införa ytterligare något inkomstprövat stöd bland de statliga bidragsformerna. Studiestödsutredningen anser därför, att man ur detta material kan dra slutsatser om hur det framtida studiestödet bör utformas, utan att avvakta den totala analys av marginaleffekterna som samordningsutredningen föreslår.

Om det selektiva stödet skulle genomföras i enlighet med vad som har redovisats i föregående avsnitt skulle praktiskt taget alla elever i gymnasieskolan få något del av stödet. Det kan starkt ifrågasättas om det är meningsfullt att konstruera ett selektivt stöd som en så stor andel av eleverna får del av. Det förefaller då vara bättre att pröva om inte det generella stödet kan konstrueras på ett sådant sätt att man kan undvika några av de tröskel- och marginaleffekter som uppstår för stora grupper av familjer med barn i gymnasieskolan eller motsvarande utbildning när olika bidrag faller bort. Ett selektivt stöd skulle då kunna förbehållas de ungdomsgrupper som visat sig svårast att rekrytera till utbildning efter grundskolan. Stödet skulle då också för denna grupp elever, som trots allt är av begränsad omfattning, kunna bli väsentligt högre.

5 Studiehjälpen i framtiden

- ☐ Med hänsyn till de kraftiga marginaleffekterna kan de inkomstprövade delarna av studiehjälpen inte förstärkas i framtiden. I stället bör det generella bidraget förstärkas och de inkomstprövade och behovsprövade tilläggen avskaffas. Därutöver skall ett selektivt stöd – kallat särskild studiehjälp – och återbetalningspliktiga medel finnas.
- ☐ Det generella bidraget bör bli värdebeständigt genom att det anknyts till basbeloppet. Bidraget föreslås utgå med ca 650 kr. i månaden, beräknat på basbeloppet 14 900 kr.
- ☐ Utredningen skisserar ett selektivt stöd som utgår utan inkomstprövning. Behovsprövningen sker i stället utifrån andra kriterier, t. ex. sociala och arbetsmarknadsmässiga. Denna s. k. särskilda studiehjälp bör prövas i en försöksverksamhet i några av landets kommuner.
- ☐ Alla 18–19-åringar bör utan föräldraprövning få utnyttja de återbetalningspliktiga medlen för att kunna komma upp till samma totalbelopp som inom studiemedelsystemet. För 16–17-åringar skall återbetalningspliktiga medel, som prövas mot föräldrarnas ekonomi, kunna utgå med högst 650 kr. i månaden, med det i dag gällande basbeloppet.
- ☐ Utredningen föreslår att resekostnadsersättning till elever vid statens skola för vuxna skall utgå också fortsättningsvis enligt de i dag gällande reglerna.

5.1 Den framtida studiehjälpens former

I föregående avsnitt har utredningen redogjort för hur ett inkomstprövat stöd inom studiehjälpen skulle påverka barnfamiljernas disponibla inkomster. Där visas dels att dagens system, med kombinationen skatt och bortfallande bostadsbidrag, ger upphov till mycket höga och oberäknliga marginaleffekter, dels att ett kraftigt höjt inkomstprövat stöd skulle ge marginaleffekter som för många barnfamiljer ligger i närheten av eller överstiger 100 %.

Utredningen bedömer det således sammanfattningsvis som mycket problemfyllt att konstruera ett selektivt stöd som avtar med stigande familjeinkomst. Om det ens vore teoretiskt möjligt skulle stor möda behöva läggas ner på stödets konstruktion om marginaleffekterna skulle kunna nedbringas till en acceptabel nivå. Detta skulle sannolikt leda till att systemet för den enskilde skulle bli mycket svåröverskådligt. Endast handläggarna

av stödet skulle troligen kunna överblicka konsekvenserna av t. ex. förändringar i inkomsten.

Dessutom skulle sådana hänsynstaganden till marginaleffekter som uppkommer tillsammans med skatt och bostadsbidrag behöva göras vid varje tillfälle som något av dessa system ändras – också relativt obetydliga förskjutningar i t. ex. skatteskalan kan få stora effekter på den bibehållna disponibla inkomsten. Skatteskalorna har den senaste tiden justerats årligen. Vidare diskuteras f. n. möjligheterna av att mer i grunden omforma skattesystemet. Samtidigt pågår en utredning om bostadsbidragen, som syftar till, eller i varje fall ger möjlighet till, en mycket genomgripande förändring av dessa. Bl. a. diskuteras införandet av ett nytt inkomstbegrepp inom ramen för bostadsbidragen.

Utredningen har mot denna bakgrund bedömt det vara fördelaktigt om studiehjälpen skulle kunna göras oberoende av dessa båda system. Detta kan ske antingen genom att studiehjälpen ges formen av enbart ett generellt stöd eller att det selektiva stödet prövas på annat sätt än mot inkomsten. Innan utredningen närmare diskuterar dessa frågor vill utredningen erinra om de båda tillägg inom dagens studiehjälpssystem vilka har selektiv karaktär: det inkomstprövade och det behovsprövade tillägget. Antalet elever som fått dessa tillägg har förändrats dramatiskt sedan tilläggen infördes, vilket har redovisats mer i detalj i kap. 2. Där framgår att det inkomstprövade tillägget under de senaste 14 åren har minskat från ca 81 000 utbetalade tillägg till att läsåret 1978/79 endast utgå till drygt 8 000 elever, alltså bara en tiondel av det ursprungliga antalet. De huvudsakliga orsakerna till denna minskning är för det första att det blivit vanligare med två inkomster i familjerna, vilket höjer underlagen för inkomstprövningen. För det andra har inte den nedre inkomstgränsen för tillägget justerats med hänsyn till inkomstutvecklingen. Antalet inkomstprövade tillägg kommer ytterligare att minska efter riksdagens beslut (prop. 1979/80:100, SfU 1979/80:12, rskr 1979/80:199) att sänka den nedre inkomstgränsen för det inkomstprövade tillägget för ensamstående föräldrar.

På liknande sätt har den andel elever som kommit i åtnjutande av det behovsprövade tillägget minskat sedan det infördes, om än inte i samma takt som vad beträffar det inkomstprövade tillägget. Antalet beviljade behovsprövade tillägg var 9 520 budgetåret 1965/66. Antalet steg sedan för att som mest vara uppe i ca 11 000 budgetåret 1968/69. Därefter har antalet sjunkit till att tio år senare vara nere i ca 4 000.

Utvecklingen av de båda tilläggen har medfört att en allt mindre del av det totala antalet elever kunnat få tillgång till de selektiva tilläggen till studiebidraget. Den procentuella andelen som i dag får inkomstprövat resp. behovsprövat tillägg är 4 resp. 2 % av det totala antalet elever. Detta bör jämföras med siffran för läsåret 1965/66 då drygt 40 % av eleverna erhöll inkomstprövat tillägg och ca 5 % hade tillgång till det behovsprövade tillägget. Resultatet av utvecklingen av de selektiva tilläggen till studiebidraget har, som framgår av denna redogörelse, blivit att studiehjälpen i praktiken i dag utgörs av det generella studiebidraget.

Utredningen diskuterar, med det föregående som utgångspunkt, i det följande studiehjälpens framtida utformning och därvid särskilt vilken ställning ett selektivt stöd skulle kunna få inom ramen för denna. Därutöver

vill utredningen erinra om några andra utgångspunkter för det framtida studiestödet till ungdomar på det gymnasiala stadiet.

Utredningen har angivit att målet för den framtida studiehjälpen också fortsättningsvis skall stimulera till studier. Särskilt viktigt är det att främja rekryteringen av de i utbildningspolitiskt avseende svaga grupperna. Som utredningen har visat i principbetänkandet är den sociala selektionen vid övergången mellan grundskola och gymnasieskola i stor utsträckning obruten trots de senaste decenniernas utbildningspolitiska reformer. De som är svårast att motivera till fortsatta studier kommer från de ekonomiskt och socialt svagaste hemmen. Likaledes finns en socialt betingad skillnad vad avser valet av utbildningsinriktning och utbildningens längd. Det har emellertid visat sig vara svårt att få reda på om det är huvudsakligen ekonomiska skäl som gör att barnen i dessa familjer avstår från studier eller väljer kortare yrkesinriktade linjer, eller om andra faktorer – t. ex. dålig stimulans från föräldrarna, trångboddhet och i övrigt studieovänlig miljö – avgör valet mellan att fortsätta studera och att söka sig ut på arbetsmarknaden. Det är dock sannolikt att ekonomiska faktorer är en viktig komponent när det gäller att påverka ungdomarna inför ett sådant val.

Möjligheterna att mildra effekterna av de utbildningsmässigt och socialt betingade faktorerna har haft stor betydelse i diskussionen om den framtida gymnasieskolans utformning. I gymnasieutredningens direktiv pekas på olika vägar att möta kraven från de grupper av ungdomar som i dag stannar utanför gymnasieskolan. En sammanfattning av dessa direktiv återfinns i kap. 4, sid. 105.

En utgångspunkt för studiestödsutredningens arbete blir att anpassa studiehjälpen till den nya gymnasieskolans krav. Syftet skulle därvid vara att genom studiestödet komplettera och understödja de andra insatser som skolan gör för de mest svårrekryterade ungdomarna. Studiehjälpen måste därför i framtiden möjliggöra t. ex. återkommande utbildning. Den måste vidare vara anpassad till en gymnasieskola med exempelvis kontinuerlig intagning och specialkonstruerade, individuella studiegångar med stora inslag av praktik.

Ett grundläggande krav som kommer att ställas på studiehjälpen i framtiden är att den skall vara rekryteringsfrämjande och enkel att överblicka för den enskilde studeranden. Detta kommer att vara särskilt viktigt för dem som genomgår sin gymnasieutbildning i etapper, och som därför har svårare än de elever som bedriver sina studier sammanhängande att hinna sätta sig in i hur studiestödet är uppbyggt. Ett annat krav är att stödet måste vara i görligaste mån fritt från marginaleffekter av det slag som har beskrivits i avsnitt 4.5. Slutligen bör stödet ha en ekonomisk omfattning som kan göra det till ett reellt komplement till de utbildningspolitiska insatser som kommer att göras för ungdomarna inom ramen för den nya gymnasieskolan.

Studiestödsutredningen har med dessa krav som grund bedömt att det generella studiebidraget inom studiehjälpen bör förstärkas kraftigt. Bidraget bör ges en nivå som gör det möjligt för de flesta eleverna i gymnasieskolan att genomföra sina studier utan nämnvärd skuldsättning. En sådan förstärkning kommer alla studerande till del. Därigenom betonas bidragets familjepolitiska roll som ett grundläggande stöd till de familjer som har

barn i gymnasieskolan. Vidare undviker man genom en sådan inriktning de margineffekter som skulle uppstå om studiehjälpen till en betydande del skulle utgå i form av ett stöd som prövas mot familjeekonomin.

Utredningen bedömer vidare att bidraget, med den nivå som föreslås i avsnitt 5.2.1, kommer att vara tillräckligt som enda stöd för en mycket stor andel av eleverna i den framtida gymnasieskolan. Därigenom uppnås ytterligare den fördelen att systemet blir enkelt och lätt överblickbart för den enskilde studeranden. På samma sätt leder förslaget till att administrationen av studiehjälpen förenklas kraftigt.

För de ungdomar som är svårast att rekrytera till studier kommer det emellertid sannolikt att vara otillräckligt med det generella stödet. Detta måste – trots allt – bli avsevärt mindre än vad som kan utgå till ungdomar i form av t. ex. utbildningsbidrag eller kontant arbetsmarknadsstöd. Utredningen anser därför att någon form av selektivt stöd inom studiehjälpens ram behövs också i fortsättningen.

Utredningen har i det föregående konstaterat att det inte är rimligt att föreslå ett stöd som prövas mot föräldraekonomin. Visserligen skulle ett sådant – med det mycket starka samband som finns mellan ofullständig gymnasieutbildning och låga inkomster – sannolikt kunna åstadkomma positiva rekryteringseffekter. Emellertid måste stödet ha en nivå som inte i alltför hög grad avviker från den ekonomiska nivå som kan nås genom någon alternativ sysselsättning. Stödet till ungdomar i arbetsmarknadsutbildning har av utredningen i principbetänkandet angivits som ett exempel på sådan nivå. Ett inkomstprövat stöd av denna omfattning skulle – som utredningen har visat – dock få till följd helt oacceptabla margineffekter. Därtill skulle kostnaderna för ett stort selektivt, inkomstprövat stöd bli mycket höga bl. a. beroende på att så många ungdomar skulle få oducerat stöd, vilket har illustrerats i kap. 4.

Ett selektivt stöd bör i stället utgå efter andra grunder än genom prövning mot föräldrainkomsten. Stödet skulle kunna – genom andra urvalsregler – riktas direkt till dem som är mest i behov av det i studiesocialt avseende. Detta är möjligt genom ett individuellt urval av de elever som skall få del av stödet. Stödet skulle i detta fall kunna frikopplas från en renodlad ekonomisk prövning. Stödbehovet, i vidaste mening, skulle i stället kunna utgöra kriteriet på vem som skulle kunna få del av ett sådant stöd.

I detta sammanhang vill utredningen erinra om att en sådan princip i och för sig inte är ny på det studiesociala fältet. Det behovsprövade tillägget hade – och har – detta syfte, även om prövningsreglerna fått en utformning som praktiskt taget uteslutande har tagit fasta på familjens ekonomiska situation. I det framtida selektiva stödet skulle man emellertid också kunna beakta andra faktorer när man fastställer elevens behov – såsom sociala, utbildningspolitiska och arbetsmarknadsmässiga faktorer.

Utredningen anser att det finns behov av ett selektivt stöd av det skisserade slaget. Utredningen föreslår därför att en försöksverksamhet med ett sådant stöd genomförs. I avsnitt 5.3 diskuteras detta närmare. En sådan förändring får till följd att de nuvarande behovsprövade och inkomstprövade tilläggen måste omprövas. Utredningen föreslår att dessa stöd avvecklas som självständiga stödformer inom studiehjälpen. En del av de elever som haft tillgång till dessa kan tänkas komma i fråga för det nya stödet. Det

är emellertid viktigt att ingen av de studerande i denna grupp drabbas av några ekonomiska försämringar, vilket är en utgångspunkt för de följande resonemangen.

Om man, som utredningen har gjort, väljer att föreslå ett generellt stöd kompletterat med ett selektivt stöd, som inte är inkomstprövat, uppstår frågan hur man skall kunna kompensera de studieintresserade ungdomar som kommer från hem med svag ekonomi. Exempel på en sådan grupp ungdomar är de som i dag har uppburit behovsprövat tillägg. Även familjer med något högre inkomster än som berättigar till det behovsprövade tillägget kan sägas ha svag ekonomi.

Det kommer emellertid sannolikt att vara mycket svårt att utan kraftiga marginal- eller tröskeffekter konstruera ett system, som ger någon nämnvärd förbättring av studiestödet – utöver vad utredningen föreslår – för dessa grupper. Studiehjälpens huvuduppgift bör vara att – på motsvarande sätt som barnbidraget är ett bidrag till barnens försörjning under uppväxttiden – ge den studerande och dennes familj ett bidrag under studietiden som gör det möjligt att genomgå gymnasieskolan utan alltför stora ekonomiska påfrestningar. I den bemärkelsen blir studiehjälpen även i fortsättningen ett familjepolitiskt stöd, även om den inte direkt kopplas till föräldraekonomin. Den nivå på det generella stödet som utredningen föreslår i det följande ger ett bidrag till familjens ekonomi – som tillsammans med de andra familjepolitiska stöden – bör kunna röja undan familjeekonomiska hinder för gymnasiestudier.

Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att det på det familjepolitiska området pågår utredningsarbete med syfte att göra de där förekommande stödformerna mer effektiva för de grupper som har det i ekonomiskt avseende besvärligast i samhället. Den undersökning studiestödsutredningen har gjort av vilka som hittills har erhållit det behovsprövade tillägget, avsnitt 2.2.4, sid. 69, pekar på att stödtagarna i stor utsträckning tillhör familjer med fler än två barn. I syfte att bl. a. förbättra för flerbarnsfamiljerna har den familjeekonomiska kommittén tillkallats. I direktiven till denna sägs uttryckligen att dess uppgift är att se över stödet till familjer med flera barn i syfte att utröna om – och i så fall vilka – särskilda stödinsatser som behövs för dessa.

Ett annat kännetecken på dem som har behovsprövat tillägg är att de i hög grad tillhör familjer med endast en vuxen familjemedlem. Stödet till de ensamstående familjeförsörjarna är föremål för översyn inom ensamförälderkommittén. Också denna kommitté har i uppdrag att ge förslag som tar sikte på att förbättra situationen för de sämst ställda av de ensamstående familjeförsörjarna. De förslag dessa båda kommittéer lägger fram är således av mycket stor betydelse för de effekter studiestödsutredningens förslag kommer att få när de genomförs.

Enligt sina direktiv skall de båda kommittéerna samråda med studiestödsutredningen. I de överläggningar som har ägt rum mellan utredningarna har studiestödsutredningen gjort de båda kommittéerna uppmärksamma på samordningsproblem mellan de familjepolitiska stöden och studiestödet. Studiestödsutredningen har vidare presenterat sina förslag till hur studiefinansieringen för de gymnasiestuderande bör lösas i framtiden. Familjeekonomiska kommittén och ensamförälderkommittén arbetar emellertid ef-

ter tidplaner som inte gör det möjligt att lämna besked rörande den slutgiltiga uppbyggnaden av förslagen från respektive kommitté. Studiestödsutredningen förutsätter emellertid att de förslag till förändringar av studiehjälpen som utredningen lämnar i detta betänkande blir några av utgångspunkterna vid utformningen av de framtida familjepolitiska stöden. Enligt utredningens uppfattning kommer förslagen på studiestödsområdet att underlätta fördelningspolitiskt motiverade förändringar såväl i familjestödet som i skattesystemet. Studiestödsutredningen förutsätter, som har nämnts i det föregående, att ett genomförande av dess förslag följs av sådana förändringar.

Mot denna bakgrund har utredningen avstått från att konstruera ett system med syfte att via den särskilda studiehjälpen kompensera de elever som kommer från hem med svag ekonomi. Dessa elevers behov av stöd bör i stället tillgodoses i samband med avvägningen av det generella bidragets nivå. Vidare bör dessa elever eller deras familjer kompenseras genom förändringar i de riktade familjepolitiska stödformerna.

Det förslag utredningen har presenterat i det föregående rörande omfattningen av det generella studiebidraget och formen på det selektiva stödet får till konsekvens att en mycket stor del av den totala studiehjälpen kommer att läggas på den generella delen. Detta medför – som antyds i det föregående resonemanget – att studiehjälpens hittillsvarande roll som fördelningspolitiskt instrument upphör, vilket kan synas vara en betydande nackdel. Utredningen har emellertid konstaterat att det inte är möjligt att nå de önskvärda fördelningspolitiska effekterna utan att förorsaka marginaleffekter, som också i normala inkomstlägen förtar den fördelningspolitiska ambitionen. Utredningen har därför valt att göra studiehjälpens bidragsformer oberoende av familjeinkomsten och därmed av de marginaleffekter som skattesystemet och bostadsbidragen ger upphov till. Detta innebär fördelar också från dessa systems utgångspunkt. Genom att frikoppla studiehjälpen från inkomstprövning kan skattesystemet och bostadsbidragen förändras utan att det får icke önskvärda effekter på studiehjälpen. Med hänsyn till att skatterna och bostadsbidragen har haft och kan förväntas få en mer betydelsefull roll i vad avser inkomstomfördelning än studiehjälpen, ser utredningen det som positivt att denna frikoppling kan komma till stånd.

Om man emellertid ser förslaget på studiehjälpsområdet isolerat, innebär det att de ekonomiskt svagaste grupperna får endast en mindre förbättring av de idag utgående stöden. De kompenseras enligt förslaget för den nuvarande skillnaden mellan barnbidragets och studiebidragets årsbelopp. De 96 % av eleverna som i dag inte har vare sig inkomstprövat eller behovsprövat tillägg, får däremot relativt kraftiga förstärkningar. Detta får, om inga andra åtgärder vidtas, fördelningspolitiska effekter som missgynnar de sämst ställda familjerna. Utredningen anser emellertid att de nödvändiga förändringarna, t. ex. att förstärka ekonomin för dessa familjer, kan ske genom omfördelning inom skatte- och bidragssystemen. Sådana förändringar bör åstadkommas parallellt med att den nya studiehjälpen genomförs.

Utöver de bidrag som kan utgå inom studiehjälpens ram finns också möjligheter för eleverna att få tillgång till återbetalningspliktiga medel. I de ursprungliga direktiven till studiestödsutredningen angavs att de gymnasiestuderande skulle kunna genomföra sina studier "utan att de studerande ådrar sig återbetalningsskyldighet av nämnvärd omfattning".

En liknande uppfattning kom till uttryck redan i studiehjälpsutredningens betänkande år 1963. Denna utredning föreslog att återbetalningspliktiga medel – då benämnda studielån – skulle kunna utgå till elever i studiehjälpsystemet. Emellertid borde sådana studielån endast i undantagsfall tilldelas elever som tillhörde familjens ekonomi. Därvid borde, enligt utredningen, låneansökningarna prövas mot föräldrarnas ekonomi. Prövningen skulle vidare ske efter restriktiva grunder.

En sådan restriktivitet har också präglat tillämpningen av reglerna om återbetalningspliktiga studiemedel, vilket har framgått av kap. 2. Endast ca 2 000 elever per termin har de senare åren beviljats återbetalningspliktiga studiemedel inom studiehjälpen.

I principbetänkandet underströk studiestödsutredningen vikten av att hålla skuldsättningen nere för de studerande i gymnasieskolan. Utredningen ansåg emellertid också att myndiga elever, med hjälp av de återbetalningspliktiga medlen inom studiehjälpen, borde få tillgång till samma totalbelopp som de studerande inom studiemedelssystemet. Förslaget i detta avseende skulle, enligt utredningen, ses mot bakgrunden av att en myndig elev i ekonomiska och andra avseenden är en självständig individ. Därmed borde den myndige eleven få rätt till samma totalbelopp som den elev som fyllt 20 år eller som deltar i högskoleutbildning.

Med utgångspunkt i utredningens förslag har riksdagen beslutat att som ett provisorium vidga möjligheterna för myndiga elever att få tillgång till återbetalningspliktiga medel inom studiehjälpen så att de som brutit sambandet med föräldraekonomin kan komma upp till samma nivå som studiemedlens. Utredningen har redovisat de närmare reglerna härför i kap. 2.

Riksdagens beslut innebär ett accepterande av utredningens principiella uppfattning. En utgångspunkt för förslagen om studiehjälpen bör alltså vara att myndiga elever bör kunna få tillgång till återbetalningspliktiga medel i sådan omfattning att det totala stödet når upp till studiemedelssystemets nivå.

Utredningen kommer i det följande att föreslå en mycket kraftig höjning av det generella stödet i studiehjälpen. För vissa elever som kan ha ett särskilt stort behov av stöd förutsätts särskild studiehjälp kunna utgå. Behovet av tillgång till återbetalningspliktiga medel inom studiehjälpen kommer med dessa förslag att minska, särskilt för 16–17-åringarna. För en liten grupp av elever kan emellertid det föreslagna generella bidraget visa sig vara otillräckligt för att möjliggöra studier. I första hand gäller detta elever från familjer med mycket begränsade resurser eller elever som av olika skäl inte kan finna någon annan finansieringsform för studierna än studiehjälpen. Utredningen bedömer det därför som nödvändigt att återbetalningspliktiga medel finns kvar som ett komplement för dessa grupper.

Elever som till fullo utnyttjar de återbetalningspliktiga medlen under gymnasietiden och därefter fortsätter att studera inom högskolan kan emellertid därmed komma att få avsevärda studieskulder. Detta gäller särskilt myndiga elever. I direktiven har utredningen fått i uppdrag att lägga fram förslag om förbättringar på återbetalningssidan. Utredningen avser att behandla denna fråga i sitt slutbetänkande. Med hänsyn till formuleringarna i direktiven menar utredningen dock att de återbetalningspliktiga medlen bör kunna utnyttjas för att tillgodose de elever som själva vill finansiera sina studier.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att de återbetalningspliktiga medlen bibehålls inom studiehjälpen. Dessa medel bör utgå med olika belopp till eleverna, beroende på om dessa uppnått myndighetsåldern eller inte.

Studiehjälpen kommer därmed, med utredningens förslag, att i huvudsak bestå av ett generellt studiebidrag, ett selektivt stöd riktat till en begränsad grupp av elever samt återbetalningspliktiga medel. I avsnitt 5.5 behandlas därutöver resekostnadsersättningen inom studiehjälpen som omfattar ett mycket begränsat antal elever.

5.2 Det generella studiebidraget

Det generella studiebidraget har haft till syfte att utgöra ett grundstöd till de familjer vars barn går i gymnasieskolan. I detta avseende är studiebidraget att jämföra med barnbidraget till barn under 16 år. Utöver studiebidraget har olika tillägg kunnat utgå inom ramen för studiehjälpen. De stöd som är avsedda att utjämna geografiska skillnader i elevernas förutsättningar för gymnasiala studier, rese- och inackorderingstilläggen, har utredningen behandlat i ett tidigare betänkande (DsU 1978:15). Ansvaret för dessa elevers resor och inackordering föreslås där överföras till kommunerna. I det föregående har utredningen vidare föreslagit att de behovsprövade och inkomstprövade tilläggen skall avvecklas i sin nuvarande form. Det generella studiebidraget blir därmed den huvudsakliga statliga studiestödsformen för de flesta eleverna på det gymnasiala skolstadiet.

Till följd av detta kommer studiebidraget att få delvis en annan karaktär än hittills. Avsikten är fortfarande att bidraget skall utgöra ett grundstöd för studier. Därutöver kan emellertid ytterligare några krav ställas på studiebidraget. I sin nya form bör detta få en klarare studiestimulerande effekt inte minst genom att ett förbättrat stöd ger större frihet för de studerande att välja studieväg oberoende av dess längd. I första hand är detta en fråga om bidragets nivå. Urholkningen av de selektiva stöden och nedgången i antal studerande som får del av dem, som skett under de senaste åren har försämrat de ekonomiska förutsättningarna för en relativt stor grupp av elever att bedriva studier. Detta bör beaktas när man fastställer nivån på det nya generella stödet. Därutöver bör man också ta hänsyn till de elever som i dagens system har de inkomst- och behovsprövade tilläggen, liksom till den tröskeleffekt som uppstår när eleven fyller 16 år och går över från barnbidrags- till studiehjälpsystemet.

Med dessa krav som utgångspunkt har utredningen övervägt på vilken nivå det generella bidraget bör ligga.

5.2.1 *Det generella studiebidragets nivå*

Det generella studiebidraget har hittills utgått med samma månadsbelopp som barnbidraget. Studiebidraget har emellertid endast utgått under studietid, dvs. i regel nio månader per år. Årsbeloppet har därför varit lägre för studiebidraget än för barnbidraget. I dag är skillnaden mellan de båda bidragen 700 kr. per år.

Mycket talar för att denna skillnad i bidragshänseende bör utjämnas. Vid de åldrar då barnen påbörjar sina gymnasiala studier är sannolikt kostnaderna för dessa högre än de tidigare har varit. En första utgångspunkt i diskussionen om det framtida studiebidragets nivå bör därför vara att detta per studiemånad utgår med ett belopp som likställer årsbeloppet för studiebidraget med barnbidragets årsbelopp. Studiebidraget skulle då behöva höjas till 311 kr. per månad.

Utredningen har i det föregående uttalat att ingen bör få ett sämre studiesocialt stöd till följd av utredningens förslag. Med hänsyn till denna utgångspunkt bör det generella stödet ligga på en nivå som inkluderar vad som i dag kan utgå i studiebidrag jämte inkomst- och behovsprövat tillägg. Riksdagen har beslutat (prop. 1979/80:100, SfU 1979/80:12, rskr 1979/80:199) att beloppen för inkomstprövat tillägg resp. behovsprövat tillägg för budgetåret 1980/81 skall vara högst 155 resp. 215 kr. per månad. För att inbegripa dessa nivåer i det generella stödet, och därtill beakta den tröskeleffekt som i dagens system uppstår vid 16-årsgränsen, skulle stödet behöva utgå med 681 kr. per studiemånad. En sådan nivå skulle ge en avsevärd förbättring för nästan alla elever. De som i dag har inkomstprövat eller behovsprövat tillägg skulle samtidigt få en förbättring motsvarande den skillnad som i dag finns mellan studiebidragets och barnbidragets årsbelopp.

5.2.2 *Bidragets värdebeständighet*

När studiehjälps- och studiemedelssystemen infördes i mitten på 1960-talet anknöts storleken av studiemedlen till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Någon motsvarande anknytning i syfte att värdesäkra stödet skedde inte för studiehjälpen. Anledningen till detta var att riksdagen fritt skulle ha möjlighet att höja bidragen inom studiehjälpen till nivåer som gick utöver dem som skulle ha varit följden av en indexutveckling. I viss utsträckning har så också blivit fallet. Studiebidraget har utvecklats med en takt som har varit något snabbare än utvecklingen av konsumentprisindex ända fram till årsskiftet 1979/80. Detta har berott på att studiebidraget beloppsmässigt har varit anknutet till barnbidraget, vilket varit föremål för regelbundna höjningar de senaste åren.

Om man emellertid ser på utvecklingen av det behovsprövade tillägget och det inkomstprövade tillägget visar det sig att dessa båda tillägg under lång tid släpat efter i jämförelse med utvecklingen av konsumentprisindex. Dessa båda stödformer skulle behöva utgå med ca 225 kr. per månad vardera för att motsvara den köpkraftsnivå som tilläggen hade år 1964/65. Genom förhållandevis kraftiga höjningar de två senaste åren har det behovsprövade tillägget förbättrats och motsvarar i dag nästan den köpkraft det hade när det infördes. Om man däremot jämför med index för de poster som betyder mest i låginkomsttagarnas ekonomi – hyra och livsmedel – finner man dock att detta tillägg släpat efter kostnadsutvecklingen. Det inkomstprövade tillägget har urholkats kraftigt jämfört med dess köpkraft år 1965. Utredningen menar att det mot denna bakgrund kan vara värt att överväga att genom indexanknytning värdesäkra studiehjälpen.

Ett ytterligare skäl till detta är att studiehjälpen för de allra flesta eleverna, med det nya förslaget, kommer att få en principiell uppbyggnad som i allt

väsentligt motsvarar studiemedelssystemet. Det är då rimligt att studiehjälpen i likhet med studiemedlen värdesäkras genom anknytning till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

Den nivå på det generella bidraget som utredningen förordar i det föregående motsvarar 41,1 % av det basbelopp som f. n. gäller. Uträknat per studiemånad skulle bidraget behöva utgå med 4,57 % av basbeloppet. Emellertid föreslår utredningen i avsnitt 6.4 att studiehjälpen skall beräknas per studiedag. Nivån på det generella stödet bör därför uttryckas i procent av basbeloppet per studiedag. Utredningen förordar mot denna bakgrund att det generella studiebidraget utgår med 0,14 % av basbeloppet per studiedag. Detta ger ett totalt stöd på 39,2 % av basbeloppet per läsår, och motsvarar ett månadsbelopp på 649 kr.

Om man anknyter studiebidraget till basbeloppet måste man ta ställning till om denna anpassning skall ske löpande under terminen/läsåret, eller om ett och samma basbelopp skall få påverka studiehjälpen under en hel termin eller ett helt läsår.

För den del av det statliga studiestödet som i dag är anknuten till basbeloppet, studiemedlens totalbelopp och barntillägg, gäller att basbeloppet för november månad bestämmer totalbeloppet för hela vårterminen. Motsvarande gäller för höstterminen, där basbeloppet för maj månad avgör studiemedlens storlek. Motivet för denna ordning är att studiemedlen utbetalas vid ett tillfälle i början av terminen och att därför samma belopp bör gälla hela terminen.

För andra bidragsformer som har anknutits till basbeloppet – t. ex. bidragsförskott och pensioner – gäller att förmånerna utbetalas med utgångspunkt i det basbelopp som gäller den månad under vilken stödet utgår.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.5 att studiehjälpen skall betalas ut månadsvis. Detta ger förutsättningar för att anpassa studiehjälpens stöd till det basbelopp som gäller för resp. månad fortlöpande under terminen. Utredningen föreslår därför att studiehjälpen utbetalas med utgångspunkt i det för resp. månad gällande basbeloppet.

5.3 En särskild studiehjälp

5.3.1 *Studiehjälp för en framtida gymnasieskola*

Utredningen har i det föregående föreslagit att studiehjälpen i framtiden till sin huvuddel skall bestå av ett generellt studiebidrag, som utgår till alla gymnasieelever i åldrarna 16–19 år. I anslutning till resonemanget om det generella stödet har utredningen hävdade att det utöver detta bör finnas ett selektivt stöd som tar sikte på elever med särskilda behov av stöd för sina studier.

Utredningen uttalade i principbetänkandet att nivån på ett sådant stöd borde kunna konkurrera med stödet till ungdomar inom arbetsmarknadsutbildningen. Motivet härtill var att studiestödet borde kunna utgöra ett alternativ till förvärvsarbete, och åtminstone till att gå arbetslös någon tid i hopp om att kunna komma i åtnjutande av utbildningsbidraget inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen.

Konkurrenssituationen mellan arbetsmarknadsutbildning och den reguljära gymnasieskolan berörs också i direktiven:

”Arbetsmarknadsutbildningen, som är en på arbetsmarknadspolitiska grunder prioriterad utbildning, är främst avsedd för vuxna. Prioriteringen ligger framför allt i att det studiesociala stödet, utbildningsbidraget, är mera förmånligt än i övrig vuxenutbildning. Utbildningsbidraget enligt arbetsmarknadskungörelsen är förbehållet ungdom under 20 år som är flykting, handikappad eller försörjningspliktig mot barn samt ungdomar som är berättigade till kontant arbetsmarknadsstöd. Utbildningsbidraget är i sådant fall väsentligt förmånligare än studiehjälpen. Det fordras därför en klar gränsdragning mellan arbetsmarknadsutbildningens uppgifter och ungdomsskolans för att inte uppenbara orättvisor skall uppstå mellan olika ungdomsgrupper.

En höjning av studiehjälpen till en sådan nivå att den – i vart fall för de mest behövande eleverna – kan konkurrera med utbildningsbidraget till ungdomar inom arbetsmarknadsutbildningen är, som utredningen visat, mycket kostnadskrävande. Jag är därför inte beredd att nu förorda detta. Studiestödsutredningen bör emellertid vara oförhindrad att närmare analysera effekterna av en sådan höjning. Utredningen bör överväga tänkbara utvecklingsmöjligheter för studiehjälpen och bl. a. utreda möjligheterna att upprätta en plan för en stegvis höjning av stöden. I sina kostnadsberäkningar bör utredningen särskilt beakta i vilken utsträckning sådana förbättringar inom studiehjälpen kan medföra besparingar på det arbetsmarknadspolitiska området.”

En avgränsning av arbetsmarknadsutbildningens arbetsuppgifter gentemot ungdomsskolans kan svårligen göras genom att ge de skilda utbildningarna olika karaktär. I kap. 4 har utredningen redovisat huvuddragen i direktiven till gymnasieutredningen. Dessa pekar fram mot en gymnasieskola där en stor del av utbildningarna kommer att ha väsentligt större inslag av praktik och arbetslivsorientering än vad som finns i dag. Å andra sidan kommer sannolikt utvecklingen på arbetsmarknaden att kräva att de ”formellt teoretiska” inslagen inom i varje fall delar av arbetsmarknadsutbildningen ökar. De båda formerna för utbildning kommer därför sannolikt i framtiden att till sitt innehåll närma sig varandra.

Om man vill undvika de orättvisor i ekonomiskt avseende som nämns i direktiven, bör man i stället eftersträva att begränsa den grupp av ungdomar som skall kunna få del av arbetsmarknadsutbildning. Detta förutsätter emellertid att gymnasieskolan tar ett ökat ansvar för att tillgodose deras utbildningsbehov.

Arbetsmarknadsutbildningen är i första hand avsedd att vara en form av vuxenutbildning. Gränsen för rätt till sådan utbildning går därför i princip vid 20 år. Emellertid har – vilket redovisats i avsnitt 3.1.5 – en rad undantag från denna huvudregel gjorts de senaste åren. Detta har fått till följd att arbetsmarknadsutbildningen med dess, jämfört med studiehjälpen, förmånliga ekonomiska villkor har verkat lockande på en del elever som annars skulle ha fått sin utbildning i gymnasieskolan.

Studiestödsutredningen anser att arbetsmarknadsutbildning måste vara ett arbetsmarknadspolitiskt instrument vars huvuduppgift är att ge vuxna sådan utbildning, som kan bidra till att ge dem tillträde till arbetsmarknaden. De ungdomar som i dag beviljas arbetsmarknadsutbildning bör i framtiden i stället kunna få sitt utbildningsbehov täckt inom ramen för en gymnasieskola med vidgade uppgifter. De förändringar av gymnasieskolan som kan komma att bli resultatet av gymnasieutredningens arbete – i varje fall

enligt de direktiv den fått – kommer troligen att innebära att förutsättningarna för att genomföra en sådan begränsning av rekryteringen av ungdomar till arbetsmarknadsutbildningen blir avsevärt bättre. Som exempel kan nämnas att den flexibilitet i form av t. ex. kontinuerlig intagning och rörlighet i dimensioneringen för att möta konjunkturförändringar som finns inom arbetsmarknadsutbildningen kan – åtminstone i viss utsträckning – komma att känneteckna också framtidens gymnasieskola. Det bör således i framtiden bli möjligt att föra över en stor del av eleverna inom arbetsmarknadsutbildningen i åldrarna under 20 år till gymnasieskolan. Med detta når man flera fördelar.

I dag finns det tendenser till att arbetsmarknadsutbildningen och gymnasieskolan fungerar såsom parallella skolsystem. Arbetsmarknadsutbildningen vänder sig f. n. också till ungdomar som i något avseende har misslyckats på arbetsmarknaden, och som tidigare har visat ringa intresse för studier. Risken för en social skiktning av eleverna i olika utbildningssystem, ett utpräglat teoretiskt och ett ”praktiskt” yrkesinriktat, är uppenbar. Denna risk måste undanröjas, vilket bör vara möjligt bl. a. med hjälp av den selektiva studiehjälp utredningen i det följande förordar. Detta ger nämligen förutsättning för en mer strikt tillämpning av åldersgränsen i arbetsmarknadsutbildningen utan att ungdomarna drabbas av väsentliga inskränkningar i stödet.

En annan fördel med en sådan förändrad tillämpning är av ekonomisk natur. Inom gymnasieskolan finns resurser i form av t. ex. lokaler, materiel och lärare som riskerar att bli dåligt utnyttjade, samtidigt som man bygger ut arbetsmarknadsutbildningen för att ge undervisning på gymnasial nivå till ungdomar. Om man i framtiden kan styra elevströmmarna till gymnasieskolan, kommer de där befintliga resurserna att kunna tas tillvara mer effektivt.

Om avgränsningen mellan arbetsmarknadsutbildningen och den nya gymnasieskolan genomförs på det sätt som har beskrivits i det föregående, uppstår frågan hur studiefinansieringen för de elever som i dag söker sig till arbetsmarknadsutbildning skall lösas. Utredningen menar att de ungdomar, som har lämnat grundskolan utan att söka sig till gymnasieskolan eller som av studietrötthet avbryter sin gymnasiala utbildning, måste få också en ekonomisk stimulans för att återgå till studier och för att fullfölja dessa. Det bör i framtiden kunna ske genom ett särskilt stöd inom studiehjälpen.

En av utgångspunkterna för det särskilda stödet inom studiehjälpen bör vara att det utgör ett komplement till utbildningspolitiska insatser. Utredningen anser mot den bakgrunden att det selektiva, särskilda stödet inom studiehjälpen bör användas för att stimulera grupper, som annars är svåra att nå till att genomgå gymnasieutbildning. En sådan grupp kan schablonmässigt sägas vara de elever som i dag deltar i arbetsmarknadsutbildningen. Utöver dessa elever bör stödet också i viss utsträckning kunna utgå till andra grupper av ungdomar.

Utredningen anser således sammanfattningsvis att en mer strikt gränsdragning mellan arbetsmarknadsutbildningen och gymnasieskolan bör komma till stånd. Denna bör följas av att det selektiva stödet i studiehjälpen utformas så att det stimulerar dem som annars inte skulle lockas till studier att uppta sådana. Utredningen är emellertid medveten om att dagens gym-

nasieskola inte är avpassad för att kunna ta emot de elever som finns inom arbetsmarknadsutbildningen eller som inte alls deltar i gymnasial utbildning. Mot den bakgrunden har utredningen avstått från att i detalj föreslå hur det särskilda studiestödet skulle kunna utformas i den nya gymnasieskolan. I stället anser utredningen att man i samband med olika försöksverksamheter på utbildningsområdet också bör pröva den modell för ett selektivt stöd inom studiehjälpen som utredningen beskriver i det följande. För närvarande bedrivs ett flertal sådana försök med en förändrad gymnasieskola i olika kommuner i landet. Syftet med dessa försök är att ge underlag för den framtida förändringen av gymnasieskolan. På samma sätt bör också försöksverksamheten med studiestöd bedrivas i relativt stor omfattning för att klarlägga hur den särskilda studiehjälpen bör utformas i detalj för att på bästa sätt understödja de utbildningspolitiska åtgärderna som vidtas för den berörda gruppen ungdomar. Vidare bör verksamheten prövas i kommuner av olika struktur för att visa om stödet har några påtagliga rekryteringseffekter. Försöksverksamheten bör lämpligen kombineras med sådana förändringar i utbildningsorganisationen som utredningen har antytt i det föregående. En försöksverksamhet av det skisserade slaget bör vidare inledas skyndsamt, så att erfarenheterna av denna kan tas till vara från början när den nya gymnasieskolan genomförs.

Studiestödsutredningen anser att de lokala förhållandena på resp. ort måste få styra utformningen av detaljerna i en sådan försöksverksamhet. Det är därför inte meningsfullt att närmare beskriva hur denna verksamhet skall vara upplagd. I det följande redovisar emellertid utredningen en – visserligen ganska omfattande – skiss till ett selektivt, särskilt stöd inom studiehjälpen. Syftet med denna är i första hand att dels peka på de förutsättningar som utredningen menar bör ligga till grund för försöken, dels påvisa problem som sannolikt uppstår i samband med verksamheten och ange uppslag till hur dessa kan lösas.

5.3.2 Försöksverksamhet med särskild studiehjälp

Vem skall kunna få den särskilda studiehjälpen?

Huvudsyftet med den särskilda studiehjälpen är att denna skall, mer effektivt än den nuvarande, kunna rekrytera ungdomar till gymnasiestudier. De ungdomar som därför i första hand bör komma i fråga för denna studiehjälp är de som inte fortsätter sin utbildning efter avslutad grundskola. Det kommer dock inte att vara möjligt att rekrytera alla dessa ungdomar till studier. Utredningen diskuterar i det följande översiktligt hur gruppen som inte fortsätter till gymnasieskolan efter avslutad grundskola är sammansatt. Syftet med denna diskussion är att söka avgränsa vilka ungdomar som i första hand bör komma i fråga för den särskilda studiehjälpen. Utredningen anser emellertid att en av avsikterna med den föreslagna försöksverksamheten är att klarlägga vilka ungdomsgrupper som kan rekryteras till utbildning på det sätt som utredningen avser och vilka som därmed bör få del av stödet.

Den grupp ungdomar som inte direkt fortsatte i gymnasieskolan efter grundskolan utgjorde till för några år sedan ca 35 % av det totala antalet

16-åringar. Gruppen omfattar i dag ca 25 % av 16-åringarna. Gruppen kan förväntas minska ytterligare i takt med det ökade intresset för gymnasiestudier som har kunnat skönjas de senaste åren. Emellertid kommer det även i framtiden att finnas elever som inte av egen kraft söker sig till gymnasieskolan när de har avslutat sin grundläggande utbildning. Denna grupp av elever är ganska heterogent sammansatt och skälen till att de inte fortsätter sina studier är mycket olika från fall till fall.

En del av dessa ungdomar avser att återuppta sina studier inom något år redan när de avbryter sin utbildning. De känner sig i någon mening "skoltrötta" och önskar att göra ett uppehåll i sina studier. Skälen till avbrottet kan vara t. ex. önskan om förnyad läslust eller en yrkeserfarenhet som bedöms nödvändig för framgång i studierna eller för att kunna konkurrera på arbetsmarknaden efter avslutade studier. Andra – mer taktiskt betingade – orsaker till att avbryta studierna kan vara t. ex. önskan om att få högre betyg för att komma in på den utbildning i gymnasieskolan man i första hand vill genomgå. Genom att aldrig påbörja eller avbryta sin gymnasiala utbildning kan eleven efter något år av arbete återgå till studier inom den kommunala vuxenutbildningen. Inom ramen för denna kan de studievana ungdomarna regelmässigt hävda sig mycket bra i betygskonkurrensen med sina äldre studieovana kamrater. Den möjlighet till koncentration av gymnasieskolans kurser som finns inom den kommunala vuxenutbildningens ram ses därtill ofta som en fördel av de elever som gör studieavbrott av taktiska skäl.

De senaste åren har man också kunnat skönja tendenser till avbrott av ett annat slag, vilka – som tidigare har nämnts – har möjliggjorts av en mycket vid tolkning av gällande regler för insatser av arbetsmarknadspolitisk art. Ungdomar avbryter sin utbildning i hopp om att kunna – efter en tids arbetslöshet – komma in i arbetsmarknadsutbildning och få del av de förmanliga bidragen som utgår inom ramen för denna.

Gemensamt för de i det föregående beskrivna ungdomarna är att de – trots att de gör tillfälliga studieavbrott – principiellt är studiemotiverade, eller i varje fall inser att studier är en nödvändig förutsättning för att få den av dem önskade sysselsättningen längre fram i livet.

Emellertid finns det ungdomar som avbryter sina studier utan tanke på att någonsin återvända till skolan. Ofta saknar dessa stimulans till studier hemifrån, inte sällan har de problem med studierna redan i grundskolan och får till följd av detta låga betyg. De finner vidare utbildning helt utan mening och slutar skolan s. a. s. till varje pris. En del av dessa ungdomar får fast arbete på den öppna arbetsmarknaden. Dessa kommer sannolikt att under lång tid vara mycket svåra att rekrytera till studier.

En betydande del av dem som slutar grundskolan och inte fortsätter sin utbildning får emellertid inget arbete – eller enbart tillfälliga beredskapsarbeten. Denna ungdomsgrupp har mycket dålig konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Till följd av jämförelsevis dålig utbildning och avsaknad av yrkeserfarenhet har de mycket svårt att få arbete. De flyr från skolan in i arbetslöshet. Denna grupp av ungdomar riskerar att slås ut permanent från arbetsmarknaden och från samhället i stort.

Urvalet av elever som skall kunna få tillgång till den särskilda studiehjälpen bör ses mot bakgrund av ovanstående – visserligen skissartade –

försök att beskriva olika ungdomsgruppers inställning till utbildning. En utgångspunkt för urvalet av elever som skall få tillgång till den särskilda studiehjälpen bör enligt utredningen vara att denna, även om den får en relativt sett måttlig omfattning, kan komma att påverka elevernas val av sysselsättning efter avslutad grundskola.

Utredningen menar därför att den grupp som i första hand bör komma i fråga för den särskilda studiehjälpen bör vara den s. k. riskgruppen, dvs. de ungdomar som avbryter – eller aldrig påbörjar – sina gymnasiala studier utan att få arbete eller annan utbildning. Den närmare avgränsningen av denna grupp diskuteras längre fram i detta avsnitt. Emellertid vill utredningen redan nu erinra om det s. k. uppföljningsansvar som samhället påtagit sig för ungdomar i åldrarna 16–18 år och då särskilt för de ungdomar som saknar arbete och som heller inte befinner sig i utbildning. Inom ramen för detta ansvar har samhället vidtagit en rad åtgärder som syftar till att ge dessa ungdomar en god grundutbildning. En del av åtgärderna har formen av försöksverksamhet, medan andra har fått permanent karaktär.

Gemensamt för dessa olika insatser är att de var för sig kan ses som exempel på åtgärder som kan komma att ingå som naturliga inslag i den framtida gymnasieskolan. Utredningen anser att försöksverksamheten med särskild studiehjälp bör kunna stödja några av de olika verksamheter som har påbörjats. Genom att också lösa studiefinansieringsfrågorna för de elever som i dag är föremål för olika utbildningspolitiska insatser, utöver dem som den vanliga gymnasieskolan erbjuder, bör man kunna få en god bild av hur den framtida studiehjälpen kan fungera i framtidens gymnasieskola.

År 1976 fastställde riksdagen, i samband med beslutet om att förändra skolans inre arbete, samhällets och kommunernas ansvar för att alla ungdomar upp till 18 års ålder skulle tillförsäkras utbildning, praktik eller arbete efter fullgjord skolplikt. Kommunerna ålades att sätta in särskilda åtgärder för att hjälpa de ungdomar som inte av egen kraft går vidare till fortsatt utbildning efter grundskolan, som avbryter påbörjade studier och/eller inte lyckas finna ett varaktigt arbete. Huvudansvaret för denna verksamhet ålades skolstyrelserna som med bistånd av t. ex. arbetsförmedling och sociala myndigheter skulle underlätta fortsatt utbildning och/eller inträde på arbetsmarknaden för dessa ungdomar.

I denna verksamhet har s. k. uppsökande studie- och yrkesorientering spelat en stor roll. Principen för denna är att den befattningshavare vid skolan som har ansvaret för studie- och yrkesorienteringen också fått ansvaret för att följa ungdomarna som slutar grundskolan utan att fortsätta i gymnasieskolan. Kommunerna har givits mycket fria händer vid detaljplaneringen av uppsökande SYO, varför det är svårt att i detalj beskriva verksamheten. En rad olika modeller har förekommit, men oberoende av vilken modell som tillämpats är det dock oftast SYO-funktionären på den enskilda skolan som söker upp och etablerar kontakt med f. d. elever. Vidare hjälper SYO-funktionären till bl. a. med att kontakta arbetsförmedlingen.

Till stöd för verksamheten med uppsökande SYO har de lokala planeringsråden – SSA-råden – införts. Sådana lokala planeringsråd skall fr. o. m. den 1 juli 1977 finnas i alla kommuner för att underlätta samverkan mellan skola och arbetsliv. De arbetsuppgifter råden i första hand inriktat sig på har gällt åtgärder mot ungdomsarbetslöshet, ändrad arbetslivsorientering,

samt som nämnts uppsökande SYO. Rådens verksamhet har ofta ägt rum i nära samverkan med intagningsnämnd, social centralnämnd och vuxenutbildningsråd.

Erfarenheterna av det tvååriga uppföljningsansvaret är överlag mycket goda. En rad olika åtgärder har vidtagits för att bereda de ungdomar som slutar grundskolan utan att fortsätta utbildning en meningsfull alternativ sysselsättning. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas den kombination av beredskapsarbeten och korta kurser på upp till tio veckor i gymnasieskolan som erbjudits ungdomarna. Effekterna av dessa korta yrkesinriktade kurser har undersökts av SÖ i december 1978. Resultaten av denna undersökning visade att 87 % av kursdeltagarna fullföljde hela kursen. Av dessa övergick ca 16 % till fortsatt utbildning i gymnasieskolan eller annan vidareutbildning, ca 24 % till vanligt förvärvsarbete och ca 28 % till beredskapsarbete. Sammanlagt fick alltså ca 70 % av kursdeltagarna sysselsättning i form av utbildning eller arbete efter kursens slut.

Det tvååriga uppföljningsansvaret är ett exempel på den ökade medvetenheten om ungdomarnas svårigheter att erhålla arbete efter skolan och om problemen med att slussa in skoltrötta ungdomar i utbildningar som ger dem möjlighet att få fotfäste på arbetsmarknaden. Emellertid pågår också andra aktiviteter som har samma syfte: att bereda ungdomar med dålig skolunderbyggnad meningsfulla arbeten som kan varvas med vissa utbildningsinslag. Ett exempel på sådan verksamhet är det s. k. 200-försöket.

Denna verksamhet initierades av sysselsättningsutredningen under hösten 1977 i en skrivelse till regeringen. Skrivelsen resulterade i en proposition under våren 1978 (prop. 1977/78:164) där förslag lämnades om försöksverksamhet med att varva teori och praktik för att nå de minst studiemotiverade ungdomarna med någon form av utbildning.

Av redovisningen i det föregående framgår att samhället påtagit sig stort ansvar för ungdomar i åldern 16–18 år, och att olika vägar har prövats för att motsvara detta ansvar i praktiken. Ungdomarna skall i princip vara garanterade arbete eller utbildning. Utredningens förslag i fråga om avgränsning av den särskilda studiehjälpen måste ses mot denna bakgrund. De insatser som samhället gör på skolområdet för de mest utsatta ungdomarna bör mötas också av ett utbildningspolitiskt motiverat studiestöd. Genom att koncentrera den särskilda studiehjälpen till den s. k. riskgruppen, bedömer utredningen att de insatta resurserna kommer att utnyttjas mest effektivt. Det är nämligen sannolikt i denna ungdomsgrupp som ett studiestöd av den omfattning som föreslås kan påverka valet mellan studier och arbete.

Emellertid föreligger det en stor risk att detta särskilda stöd inom studiehjälpen kan komma att konkurrera med de arbetsmarknadspolitiska stöden till denna grupp ungdomar. På de orter där försöksverksamheten med särskild studiehjälp genomförs, bör därför reglerna för vilka som skall kunna få del av den skärpas så att de arbetsmarknadspolitiska stöden förbehålls i huvudsak personer som är över 20 år.

Förslag till urvalskriterier

Studiehjälpens främsta syfte är att komplettera samhällets utbildningspolitik för att målen för denna skall kunna nås. Studiehjälpen måste således underordnas utbildningspolitiken. Detta synsätt bör också gälla för den särskilda studiehjälpen. Denna får inte betraktas enbart som en ekonomisk förstärkning till dem som får del av den, utan måste ses i ett utbildningspolitiskt sammanhang. De elever som avses kunna få del av stödet kommer dessutom sannolikt inte att känna sig studiestimulerade enbart av det förmanliga stödet, utan torde också behöva stöd i andra former för att lyckas i sina studier. Den viktigaste faktorn är därvid troligen att utbildningen ges en form och ett innehåll som gör att eleven upplever det som meningsfullt att studera. En förutsättning för att en elev skall kunna få del av den särskilda studiehjälpen bör därför vara att skolan på något sätt tar ett särskilt ansvar för denna elev. Vilken form detta ansvar bör ges beror bl. a. på gymnasieutredningens förslag. Detta kommer sannolikt att inrymma en rad åtgärder som syftar till att förändra gymnasieskolan, vilket kan komma att underlätta rekryteringen av de grupper ungdomar som i dag är svårast att intressera för studier. Som ett exempel på sådana åtgärder kan nämnas för den enskilde eleven avpassade studiegångar där kanske praktikinslagen är större än i den övriga gymnasieskolan.

Emellertid bör man också under försöksverksamheten med särskild studiehjälp anknyta denna till utbildningspolitiska insatser som syftar till att rekrytera annars svårnådda grupper till studier. De aktiviteter i detta syfte som har beskrivits i föregående avsnitt kan tas som exempel på insatser av utbildningspolitiskt slag, som kan kombineras med, och utgöra förutsättning för, ett rekryteringsbefrämjande studiestöd av typ särskild studiehjälp.

En annan förutsättning för att den framtida särskilda studiehjälpen skall kunna fungera är att urvalet av elever som skall få del av denna görs lokalt. Endast på kommunnivå har man tillräckliga kunskaper för att kunna bedöma stödbehovet och för att kunna samplanera studiehjälpens stödinsatser med insatser på det utbildningspolitiska fältet.

Stödet kan därigenom bli i hög grad flexibelt, väl anpassat till de krav den framtida gymnasieskolan kan komma att ställa. Den lokala bedömningen bör kunna grunda sig på ett fåtal centralt angivna kriterier. De kriterier som nämns i det följande kan ses som exempel på hur fördelningen av den särskilda studiehjälpen till eleverna bör kunna ske ute i kommunerna.

Den främsta målgruppen för den särskilda studiehjälpen är de ungdomar som söker sig ut på arbetsmarknaden, men som inte lyckas få ett stadigvarande arbete. Dessa ungdomar har i dag i allmänhet rätt till kontant arbetsmarknadsstöd i enlighet med de regler som gäller för detta. Som refererats i tidigare kapitel har tolkningen av reglerna för det kontanta arbetsmarknadsstödet vidgats till följd av situationen på arbetsmarknaden. Detta har lett till att en grupp ungdomar, som annars inte skulle ha varit berättigade till stödet, fått del av detta.

Om man vill avgränsa den grupp ungdomar som avses kunna få del av den särskilda studiehjälpen bör reglerna för det kontanta arbetsmarknadsstödet kunna användas. En sådan schablonmässig avgränsning av de

stödberättigade förutsätter emellertid en strängare tillämpning av KAS-reglerna än den som i dag förekommer vid arbetsförmedlingarna. Om en sådan kommer till stånd bör man i huvudsak kunna utestänga dem som enbart strävar efter att skaffa sig kontant arbetsmarknadstöd eller särskild studiehjälp av taktiska skäl. Genom förslaget om ett väsentligt utökat generellt bidrag blir inte heller skillnaden mellan detta och det särskilda stödet så stor att den i någon nämnvärd utsträckning torde komma att locka till taktikval.

I den s. k. riskgruppen finns förutom de elever som uppfyller villkoren för KAS, också elever med olika former av handikapp, vanligen språkliga, sociala eller socialmedicinska handikapp hos eleverna själva eller hos deras familjer. Också dessa elever bör kunna – efter en restriktiv prövning – komma i fråga för ett särskilt stöd som, tillsammans med den utbildningspolitiska insats skolan kan göra, syftar till att ge dessa elever en gedigen utbildningsbakgrund. Det är mycket vanskligt att ange bestämda kriterier för hur denna grupp av ungdomar skall väljas ut. Urvalet av dem förutsätter emellertid sannolikt ett intimt samarbete mellan skolan och de sociala myndigheterna i kommunen.

Taktiska val

I den allmänna debatten har hävdats att vissa ungdomar i dag av taktiska skäl avbryter sina studier och väljer en tids arbete eller arbetslöshet, för att därefter återgå till gymnasial utbildning inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen. Syftet med ett sådant agerande skulle vara att komma i åtnjutande av de i förhållande till nuvarande studiehjälp förmånliga bidragen inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen. Om den särskilda studiehjälpen i framtiden kommer att vara väsentligt förmånligare än övrig studiehjälp finns givetvis risk för sådana taktiskt betingade frivilliga val av arbetslöshet. Emellertid finns det en hel del skäl som talar emot att detta skulle inträffa.

Skillnaden mellan dagens studiebidrag och arbetsmarknadsutbildningsbidraget till ungdomar under 20 år är ca 1 300 kr. per månad. Också för dem som har både det behovsprövade och det inkomstprövade tillägget (ca 2 % av eleverna) är det en stor skillnad mellan studiehjälp och utbildningsbidraget, ca 1 000 kr. per månad. Inte ens det fåtal 16–17-åringar som erhåller återbetalningspliktiga medel inom ramen för studiehjälpen kommer upp i samma ekonomiska standard som ungdomar som har utbildningsbidrag.

Skillnaden mellan den särskilda studiehjälpens nivå och det generella bidraget kommer visserligen, med det förslag utredningen lägger fram, att vara ganska stor. Emellertid kommer skillnaden inte att vara tillnärmelsevis så stor som den är mellan dagens olika bidragssystem. Detta innebär att frestelsen att göra taktiska val minskar betydligt.

En annan faktor som kommer att göra det svårare att missbruka studiehjälpen är de urvalsregler som kan komma att tillämpas för denna. Utredningen har, som ett av urvalskriterierna, föreslagit att reglerna för det kontanta arbetsmarknadsstödet i sina huvuddrag bör kunna användas vid fördelningen av den särskilda studiehjälpen. En sådan regel kommer san-

nolikt att innebära att stödet avgränsas till de elever som har verkligt behov av det. Ytterligare ett skäl som talar för detta är att stödet förutsätter en utbildningspolitisk insats från skolan. Denna form av insatser från skolans sida får förutsättas göras i första hand för samma grupp av elever.

Under försöksverksamhetens gång bör man emellertid vara vaksam mot försök att genom t. ex. avsiktliga studieavbrott komma i åtnjutande av det särskilda studiestödet. Risken finns annars att detta inte får avsedd effekt.

Den särskilda studiehjälpens administration

Den särskilda studiehjälpen förutsätts prövas i sin helhet på kommunal nivå. Som tidigare nämnts är avsikten att de instanser inom kommunen som får ansvar för prövningen skall ges jämförelsevis stor frihet att bedöma stödbehovet i det enskilda fallet. Bedömningen av huruvida särskild studiehjälp bör utgå kommer att bli beroende av resp. kommuns förutsättningar, t. ex. i vad mån som kommunen kan ställa utbildningsresurser till förfogande. Stödets flexibla karaktär och de översiktliga prövningsreglerna för detta kommer att ställa stora krav på administrationen och prövningen av den särskilda studiehjälpen. Utredningen har därför övervägt vilket organ som lämpligast fattar besluten om stödet, och vilka olika instanser som bör delta i beredningen av besluten.

En grundläggande fråga är huruvida stödet skall utgå först efter ansökan. Utredningen föreslår på annan plats i betänkandet att den generella delen av studiehjälpen skall utgå utan något egentligt ansökningsförfarande. De skäl som där anförs för ett ansökningslöst förfarande kan i huvudsak överföras också på den särskilda, selektiva delen av studiehjälpen. Därutöver tillkommer ytterligare ett argument: den karaktär som det särskilda stödet har fått, gör ett ansökningsförfarande om inte omöjligt så i alla fall tämligen svårt att administrera. De elever som kan tänkas komma i fråga för den särskilda studiehjälpen bör i stället sökas upp. För att detta skall kunna göras med gott resultat förutsätts ett intimt samarbete mellan de organ som kan bedömas ha bäst insikt om ungdomarnas ekonomiska och sociala situation och som bäst kan bedöma deras utbildningsbehov, dvs. skolan och dess SYO-funktion, de sociala myndigheterna och arbetsförmedlingarna.

Dessa olika organ är emellertid till en del olika uppbyggda. Arbetsförmedlingarna är lokala statliga organ medan de sociala myndigheterna och skolan är rent kommunala organ, ofta utan närmare inbördes kontakt.

För att ett intimt samarbete mellan dessa myndigheter skall fungera krävs att man kan finna fasta former inom ramen för vilka samarbetet kan byggas upp. Därvid är det möjligt att antingen konstruera ett nytt organ för samverkan mellan dessa myndigheter eller ge ett befintligt organ ansvaret för denna samverkan. Utredningen har inte bedömt det lämpligt att föreslå något nytt obligatoriskt organ med specialuppgift att bereda ärenden om särskild studiehjälp. I stället har utredningen övervägt vilka befintliga organ som skulle kunna vara möjliga att utnyttja för denna uppgift.

En utgångspunkt för dessa överväganden har varit att de definitiva besluten om särskild studiehjälp skall fattas av det kommunala organ som handhar den övriga studiehjälpen, dvs. skolstyrelsen. Därigenom når man den fördelen att det organ som har det yttersta ansvaret för utbildnings-

planeringen också får det yttersta ansvaret för studiestödet. Förutom detta principiella skäl för att ge skolstyrelsen ansvaret talar också en rad praktiska skäl för detta. Dels har skolan den bästa kännedomen om eleverna, via bl. a. SYO-funktionen, dels har den också den bästa möjligheten att kontrollera att eleverna verkligen befinner sig i studier. Om skolstyrelsen ges beslutsansvaret kan i första hand två organ tänkas komma i fråga för att arbeta fram underlag till dess beslut: SSA-råden och intagningsnämnderna.

I det föregående har utredningen översiktligt redogjort för verksamheten med uppsökande SYO och därvid kortfattat redovisat SSA-rådens verksamhet. I dessa råd – som är obligatoriska för alla kommuner – är alla de organ representerade som berörs av den särskilda studiehjälpen. Dessutom ingår företrädare för arbetsmarknadens parter, vilket utredningen ser som en fördel. I en rapport från SÖ ”Studie- och yrkesorientering – sammanfattande erfarenheter av fem års försöksverksamhet” redovisas erfarenheter från verksamheten med SSA-råd. Av redovisningen framgår att dessa råd har bedömt det som angeläget att i första hand söka kartlägga efterfrågan inom olika yrkesområden, att förbättra arbetslivsorienteringen och att inventera skolans behov av praktikplatser. Rådets verksamhet avses efter hand vidgas till att också omfatta t. ex. utbyggnad av varvad utbildning och praktik.

SSA-råden har emellertid hittills haft uppgifter som syftat till planering för bättre kontakt mellan skolan och arbetslivet. Några i egentlig mening handläggande arbetsuppgifter har inte tillkommit SSA-råden.

Ett organ som i det avseendet har mycket större erfarenhet är gymnasieresregionernas intagningsnämnder. Dessa prövar ansökningarna till gymnasieskolan och fattar beslut om intagning. Intagningsnämndernas sammansättning har ändrats genom beslut i riksdagen (prop. 1978/79:180, UbU 1978/79:45 rskr 1978/79:422). Från att ha varit fem ledamöter, varav fyra skolledare eller lärare, har nu nämnderna fått sju ledamöter, varav tre är skolledare eller lärare, en är representant för skolans SYO-verksamhet och tre är lekmanrepresentanter. Ordföranden i nämnden skall utses ur den senare gruppen. Ändringen av intagningsnämndernas sammansättning har således inneburit att lekmannasynpunkterna tillmätts en större betydelse än tidigare.

Intagningsnämnderna saknar formaliserade kontakter med social- och arbetsmarknadsmyndigheterna. Om intagningsnämnderna skall få ansvaret att bereda frågor om den särskilda studiehjälpen, bör sådana kontakter byggas ut och formaliseras.

Utredningen anser att utformningen av den särskilda studiehjälpens administration, t. ex. vilket organ som skall få beredningsansvaret för denna, bör avgöras först efter försöksperioden. I försöksverksamheten bör vidare frågor som rör den personliga integriteten i samband med tilldelning av särskild studiehjälp belysas ytterligare.

5.3.3 *Nivå på den särskilda studiehjälpen*

Utredningen har i kap. 3 redovisat vilka olika ekonomiska ersättningar som kan utgå till ungdomar i åldern 16–19 år. Dessa varierar i mycket stor utsträckning beroende på om eleven deltar i utbildning inom den reguljära

gymnasieskolans ram eller uppbär något av de arbetsmarknadspolitiskt motiverade stöden.

Av denna redovisning framgår att bidragsdelen i studiehjälpen är förhållandevis låg om man jämför med de övriga stödformerna. För ungdomar i åldern 16–17 år – alltså den ålder där avgörandet sker om att fortsätta sina studier eller söka sig ut på arbetsmarknaden – är inte ens summan av studiehjälpens bidrag och återbetalningspliktiga medel tillräcklig för att motsvara stöden på arbetsmarknadsområdet.

Med det nya generella stöd som studiestödsutredningen föreslagit i det föregående förbättras situationen avsevärt. Fortfarande kommer det dock att vara stor skillnad mellan studiehjälpens generella del och både de arbetsmarknadspolitiskt motiverade stödformerna och vad som kan förtjänas av ungdomarna genom eget arbete. Vid bedömningen av på vilken nivå den särskilda studiehjälpen skall ligga måste man ta hänsyn till detta.

Den särskilda studiehjälpen riktar sig till de ungdomar, som vid valet mellan att fortsätta studera och att söka sig ut på arbetsmarknaden, kan känna sig lockade att ge upp sina studier för att komma i åtnjutande av de ekonomiska ersättningar som arbetsmarknaden kan erbjuda – vare sig man får ett fast arbete eller kan komma att uppbära någon av de statliga arbetsmarknadspolitiska stöden. Om man skall kunna rekrytera dessa ungdomar till studier bör därför den särskilda studiehjälpen ligga på en nivå som kan konkurrera med de övriga stöden. Utredningen har bedömt att en sådan nivå kan utgöras av vad som i dag kan utgå i form av kontant arbetsmarknadsstöd. KAS utgår i dag med ca 1 300 kr. per månad efter skatt. Med förslaget om det generella stödets nivå skulle den särskilda studiehjälpen behöva utgå med ca 650 kr. per månad för att komma upp till KAS-nivån. Detta innebär att den särskilda studiehjälpen skulle behöva vara lika stor som det generella stödet per månad. Alla ungdomar kommer emellertid troligen inte att ha behov av denna höga stödnivå. Utredningen föreslår därför att bidraget också bör kunna utgå med reducerat belopp. Formerna för en sådan reduktion bör bli föremål för prövning inom ramen för försöksverksamheten.

I samband med förslaget om det generella stödets nivå föreslår utredningen att detta också skall värdesäkras genom anknytning till konsumentprisindex. De motiv för en sådan anknytning som där anges gäller också för den särskilda studiehjälpen. Utredningen föreslår därför att också den särskilda studiehjälpen anknyts till basbeloppet, och att den maximala nivån på denna uttrycks såsom 0,14 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring per dag.

5.4 Återbetalningspliktiga medel

5.4.1 Inledning

I avsnitt 5.2 lämnar utredningen förslag om det generella stödet inom studiehjälpen. Det innebär en kraftig förstärkning av studiebidraget till alla elever. Förslaget påverkar de återbetalningspliktiga medlens ställning i två olika avseenden. För det första blir det ett mindre antal elever som kan

behöva komma i åtnjutande av sådana medel. För det andra blir behovet av återbetalningspliktiga medel per studerande i denna grupp mindre genom förstärkningarna av det generella stödet.

I fråga om nivån på de återbetalningspliktiga medlen inom studiehjälpen gäller att olika belopp kan utgå till 16–17-åringar resp. 18–19-åringar. Utredningen har i det föregående, avsnitt 5.1, föreslagit att denna skillnad i beloppsnivå bibehålls också i framtiden. Därför behandlar utredningen de olika åldersgrupperna var för sig.

5.4.2 Elever i åldrarna 16–17 år

För närvarande utgår maximalt 5 000 kr. per läsår i återbetalningspliktiga medel till elever i åldrarna 16–17 år. Beloppet har varit detsamma sedan studiehjälpen infördes fr. o. m. läsåret 1964/65. De återbetalningspliktiga medlen har således urholkats om man ser till deras köpkraft.

Sedan år 1964 har emellertid en rad familjepolitiska reformer genomförts som dämpat behovet av studiekredit utöver den övriga studiehjälpen. Den kraftiga förstärkningen av studiebidraget, som utredningen föreslagit, verkar i samma riktning. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att de återbetalningspliktiga medlen till 16–17-åringar också i framtiden bör få ungefär samma ekonomiska omfattning som nu. Detta kommer att göra det möjligt att bibehålla nivån på de totala disponibla medlen för en elev som haft de maximala beloppen i studiehjälpens alla utgående stöd, samtidigt som en sådan lägre nivå kommer att motverka att skuldsättningen för gymnasiestudier blir för stor.

För att undvika att de återbetalningspliktiga medlens realvärde urholkas till följd av penningvärdeförsämringen föreslår utredningen att de, liksom det generella studiebidraget, anknyts till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Därigenom uppnår man dessutom en principiell överensstämmelse mellan studiehjälpen och studiemedlen vad avser sättet att beräkna totalbeloppen i förhållande till penningvärdeförändringen. Utredningen föreslår därför att återbetalningspliktiga medel till 16–17-åringar maximalt kan utgå med 0,14 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring per studiedag.

De återbetalningspliktiga medlen till 16–17-åringar är i dag prövade mot föräldrarnas ekonomi. Grunderna för denna prövning har redovisats i kap. 2, sid. 71.

I avsnittet om det generella bidraget uttalar utredningen att detta i de allra flesta fall, tillsammans med de familjepolitiska stöden, bör kunna utgöra tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att en elev skall kunna genomföra sin gymnasiala utbildning. Mot den bakgrunden anser utredningen att de återbetalningspliktiga medlen också fortsättningsvis bör utgå endast till elever med särskilt stort behov därav. Utredningen föreslår därför att de återbetalningspliktiga medlen för 16–17-åringarna också i fortsättningen prövas mot föräldrarnas ekonomi.

I dag är vidare det belopp som kan beviljas i återbetalningspliktiga medel beroende av förekomsten av syskon till den studerande. Också på denna punkt föreslår utredningen att de nuvarande principerna för behovsprövning skall gälla även i fortsättningen.

5.4.3 Elever i åldrarna 18–19 år

Som framgått av redovisningen i kap. 2 behandlas de studerande i åldersgruppen 18–19 år olika beroende på om de har brutit sambandet med föräldraekonomin eller fortfarande kan anses tillhöra familjens ekonomiska hushållning. För de senare utgår maximalt 10 000 kr. i återbetalningspliktiga medel. Dessa studerande får vidare sina återbetalningspliktiga medel prövade mot föräldraekonomin enligt ungefär samma regler som för 16–17-åringar. De studerande som har brutit det ekonomiska sambandet med föräldraekonomin kan få återbetalningspliktiga medel i princip upp till studiemedelnivå.

I avsnitt 5.1 förordar utredningen att de elever som uppnått myndighetsåldern skall få tillgång till återbetalningspliktiga medel till denna nivå.

Studiestödsutredningen anser att de skäl som anfördes i principbetänkandet för att låta 18–19-åringarna utnyttja de återbetalningspliktiga medlen upp till studiemedlens nivå fortfarande äger giltighet. Utredningen föreslår därför att alla 18–19-åringar, oberoende av föräldrarnas inkomst och förmögenhet, ges denna möjlighet.

Vid prövningen av beloppet för de återbetalningspliktiga medlen till 18–19-åringar, som frigjort sig från föräldraekonomin, tar man i dag hänsyn till huruvida eleven får fria skolluncher och fria läroböcker. De återbetalningspliktiga medlen reduceras i sådana fall med ett schablonbelopp. Utredningen menar att en sådan reduktion också bör ske i fortsättningen. Detta innebär att de återbetalningspliktiga medlen för 18–19-åringar kommer att utgöras av ett belopp motsvarande studiemedlens totalbelopp minskat med studiebidraget inom studiehjälpen, med eventuell särskild studiehjälp och med det belopp som motsvarar kostnaden för fri skollunch och fria läroböcker.

5.4.4 Makeprövningen i studiehjälpen

För närvarande gäller att de återbetalningspliktiga medlen inom studiehjälpen för gifta studerande prövas mot elevens makes ekonomiska förhållanden. Riksdagen har beslutat (prop. 1979/80:100, SfU 1979/80:12, rskr 1979/80:199) att den s. k. makeprövningen inom studiemedelssystemet skall tas bort vid beviljningen av studiemedel. På motsvarande sätt har beslutats att prövningen mot makes ekonomi vid beviljning av studiehjälp i form av återbetalningspliktiga medel till 18–19-åringar som brutit det ekonomiska sambandet med föräldrarna skall upphöra fr. o. m. den 1 juli 1980 (prop. 1979/80:199).

Med de förslag som utredningen har lagt i det föregående rörande återbetalningspliktiga medel inom studiehjälpen skulle endast sådana medel till 16–17-åringar prövas mot föräldrarnas ekonomi. En tillämpning av de nuvarande reglerna skulle få till följd att s. k. makeprövning skulle tillämpas endast för gifta studerande i denna åldersgrupp. De principiella skälen mot makeprövningen, som föranlett regering och riksdag att avskaffa denna inom studiemedelssystemet, torde i allt väsentligt gälla också för åldersgruppen 16–17 år. Då dessutom antalet gifta elever i dessa åldrar sannolikt är utomordentligt litet, blir ett avskaffande av makeprövningen för dessa i ekonomiskt avseende av marginell betydelse. Utredningen föreslår mot denna

bakgrund att återbetalningspliktiga medel till gifta elever i åldrarna 16–17 år prövas oberoende av såväl föräldrars som makes ekonomi.

5.5 Resekostnadsersättning

I kap. 2, avsnitt 2.2.6, har utredningen kortfattat redogjort för de bestämmelser som gäller för rätt till resekostnadsersättning och omfattningen därav.

Ersättningen utgår till studerande vid skolenhet med statlig vuxenutbildning. Sådana skolenheter finns i Härnösand och Norrköping. Ersättningen avser att täcka elevens kostnader för resa från hemorten vid början av internatkurs samt för återresan. För varje resa (fram- eller återresa) ersätts kostnad som överstiger 10 kr. Inom studiemedelssystemet finns liknande bestämmelser som medför att elever, som är 20 år och däröver och som läser vid nämnda skolor, får samma resekostnadsersättning.

Studiestödsutredningen anser att resekostnadsersättning bör ingå i den nya studiehjälpen med oförändrade huvudregler. Det bör liksom hittills ankomma på CSN att, efter regeringens bemyndigande, utfärda de tillämpningsföreskrifter som behövs.

6 Vissa frågor om rätt till studiehjälp

- ☐ Studiehjälp bör utgå fr. o. m. den tidpunkt eleven påbörjar sina gymnasiala studier.
- ☐ Studiehjälpens övre gräns mot studiemedelssystemet bör justeras så att studiehjälp för gymnasiala studier utgår t. o. m. första kalenderhalvåret under det år eleven fyller 20 år.
- ☐ Den minsta kurslängden för rätt till studiehjälp bör sänkas från åtta till två veckor för heltidsstuderande.
- ☐ Alla former av studiehjälp bör kunna utgå vid deltidstudier på minst halvtid om kurstiden är minst fyra veckor.
- ☐ Studiehjälp bör beräknas utifrån antalet dagar som läsåret/kursen omfattar.
- ☐ Studiehjälp bör betalas ut månadsvis.
- ☐ Studiehjälp bör få utgå vid styrkt sjukdom under studietid.

6.1 Avgränsning av studiehjälp

6.1.1 Studiehjälpens nedre gräns

Rätten till de olika formerna av studiehjälp har i nuvarande regelsystem gjorts beroende av olika ålders- och utbildningsnivågränser. Således utgår studiebidraget fr. o. m. kvartalet efter det eleven fyllt 16 år. Samma gräns gäller för studiehjälp i form av återbetalningspliktiga studiemedel. Behovsprövat tillägg samt rese- och inackorderingstilläggen utgår däremot så snart eleven börjat gymnasiala studier även om detta inträffar före fyllda 16 år. Reglerna för det inkomstprövade tillägget är samordnade med reglerna för det statliga bostadsbidraget på så sätt att statligt bostadsbidrag kan utgå till familjer med barn i gymnasial utbildning men endast till dess att barnen fyller 17 år. Först därefter kan inkomstprövat tillägg utgå. Detta får till följd att inkomstprövat tillägg och statligt bostadsbidrag inte kan utgå samtidigt.

Studiehjälpsutredningen behandlade inte särskilt frågan om den nedre åldersgränsen. Var gränsen skulle gå var med den föreslagna konstruktionen av studiehjälp givet. Det generella stödet, studiebidraget, skulle utgå efter det att det allmänna barnbidraget upphört, dvs. vid 16 års ålder. Övrig studiehjälp, med undantag av studiekredit, kunde utgå fr. o. m. de gymnasiala studiernas början.

Studiestödsutredningen har i det föregående föreslagit att nuvarande studiebidrag samt inkomstprövat och behovsprövat tillägg skall ersättas med ett höjt, generellt studiebidrag. Härigenom uppkommer frågan vid vilken tidpunkt som denna nya generella studiehjälp skall börja utgå.

Eleverna fyller i regel 16 år under det kalenderår de går ut grundskolan. Om de senare väljer att gå vidare till gymnasieskolan sker det vanligtvis under samma kalenderår. Många av de elever som börjar gymnasieskolan samma år som de lämnar grundskolan fyller dock inte 16 år förrän någon gång under höstterminen. Om man antar att födslarna i en årskull är jämnt fördelade över året kommer ungefär en tredjedel av eleverna att fylla 16 år först under höstterminen. Detta får till följd att ett stort antal elever skulle bli helt eller delvis utan studiehjälp under första terminen i gymnasieskolan om den nedre gränsen sätts vid 16 år. Av erfarenhet vet man att det framför allt är vid övergången mellan grundskola och gymnasieskola som barn från hem med ringa studietradition tvekar att gå vidare. Vid denna tidpunkt sker de avgörande valen mellan att fortsätta skolan och att söka sig ut på arbetsmarknaden. En strikt 16-årsgräns för studiehjälpen skulle därför innebära att tveksamheten hos en stor del av de elever, som av olika skäl kan vara svårast att rekrytera till gymnasieskolan, skulle bli än större.

I studiestödsutredningens direktiv uppmärksammas de problem som kan uppstå i de fall studerande, som deltar i samma utbildning, får olika studiesociala förmåner trots att de i övrigt har likartade förhållanden. En strikt 16-årsgräns skulle som nämnts innebära att de elever, som fyller 16 år sent på året, inte får någon studiehjälp förrän då. Detta skulle säkert upplevas som orättvist och vara svårt att förstå av eleverna och deras föräldrar.

Gymnasieskolan har successivt utökats för att numera kunna ta emot i stort sett alla elever som går ut grundskolan. Denna utveckling har ägt rum bl. a. med hänsyn till de ökande svårigheterna för ungdomar utan gymnasial utbildning att komma ut på arbetsmarknaden. Gymnasieskolan kan mot denna bakgrund betraktas som obligatorisk. Det är av detta skäl naturligt att låta studiehjälpen utgå fr. o. m. de gymnasiala studiernas början.

Mot bakgrund av vad som redovisats i det föregående föreslår studiestödsutredningen att studiehjälp utgår fr. o. m. den tidpunkt eleven påbörjar gymnasiala studier. Utifrån gällande bestämmelser för allmänt barnbidrag och statligt bostadsbidrag behöver dock vissa påpekanden göras.

Eftersom barnbidrag utgår t. o. m. det kvartal under vilket barnet fyller 16 år skulle studiehjälp och barnbidrag komma att utgå samtidigt i det fall eleven påbörjat gymnasiala studier före utgången av detta kvartal, om inte särskilda regler införs. Studiebidraget kan betraktas som en fortsättning på det allmänna barnbidraget. Studiestödsutredningen föreslår därför att barnbidraget räknas av från den generella studiehjälpen i de fall gymnasiala studier påbörjats före utgången av det kvartal eleven fyller 16 år.

Som redovisats tidigare kan inkomstprövat tillägg utgå först när eleven fyllt 17 år, eftersom statligt bostadsbidrag kan utgå till familjer med barn i gymnasiala studier tills barnen fyller 17 år.

Studiestödsutredningens förslag till framtida studiehjälp innebär att den nuvarande samordningen med det statliga bostadsbidraget upphör. Om man bibehåller gällande regler för statligt bostadsbidrag kommer "dubbla" bidrag

att utgå för barn under 17 år i gymnasial utbildning. Detta är naturligtvis inte lämpligt. Det bör därför ankomma på bostadsbidragsutredningen att föreslå ändringar i reglerna för det statliga bostadsbidraget så att detta inte kan inträffa.

6.1.2 Övre åldersgräns

Två principer har hittills varit vägledande vid fastställande av gränsen mellan studiehjälps- och studiemedelssystemen. Enligt den ena principen bör huvuddelen av de elever som bedriver gymnasiala studier tillhöra samma studiesociala system. Enligt den andra principen bör en gränsdragning mellan de båda studiesociala systemen eftersträvas som är så enkel att administrera som möjligt.

Den gräns, som med tillämpning av dessa principer, har dragits mellan de båda studiesociala systemen sammanföll ända fram till år 1974 med myndighetsåldern. Därefter har myndighetsåldern varit 18 år och gränsen mellan de studiesociala systemen 20 år.

Som framgått av kap. 1 föreslog utredningen i sitt principbetänkande att gränsen mellan studiehjälp och studiemedel, vad avser gymnasiala studier, även i fortsättningen skulle gå vid 20 år.

I anslutning till övervägandena om utredningens förslag till ny generell studiehjälp finns anledning att ytterligare beröra frågan om gränsdragningen mellan studiehjälpssystemet och studiemedelssystemet. Utredningen har inte funnit anledning att ompröva sitt i principbetänkandet framlagda förslag utan föreslår endast en mindre justering av gränsdragningen mellan s. k. yngre och äldre studerande i gymnasial utbildning.

I diskussionen om studiehjälpssystemets utformning har ofta hävdats att gymnasiala studier bör kunna genomföras med ett minimum av skuldsättning. Ibland har detta preciserats genom tillägget att detta bör gälla ungdomsstuderande, dvs. underförstått att det inte bör gälla elever som fyllt 20 år.

Det finns även skäl som talar för att ta bort 20-årsgränsen för studiehjälpen och i stället låta all gymnasial utbildning, oberoende av vid vilken ålder som studierna bedrivs, vara studiehjälpsberättigande. I gymnasieutredningens direktiv anges bl. a. att den framtida gymnasieskolan skall vara möjlig att genomgå i form av varvad och återkommande utbildning. Om man bibehåller 20-årsgränsen mellan studiehjälps- och studiemedelssystemen skulle detta i någon mån kunna göra det svårare att genomföra en etappvis utbildning inom gymnasieskolan, eftersom studiehjälpen inte skulle vara neutral i förhållande till den tidpunkt då de gymnasiala studierna genomfås. Om man tar bort 20-årsgränsen skulle däremot tidpunkten då den enskilde individen väljer att genomgå gymnasial utbildning bli betydelselös med avseende på studiehjälpens storlek.

För de grupper som kallas ungdomsstuderande skulle ett slopande av den nuvarande 20-årsgränsen vara förmånligt p. g. a. att den generella studiehjälpen enligt utredningens förslag är större än den nuvarande bidragsdelen inom studiemedlen. Man kan t. ex. fråga sig varför en elev, som har ett år kvar i gymnasieskolan när han fyller 20 år, skall få ett ur bi-

dragssynpunkt sämre stöd för resten av sina gymnasiala studier än vad han hade tidigare.

Att utredningen ändå inte vill förorda en annan gränsdragning än den som föreslogs i principbetänkandet beror bl. a. på följande skäl. Studiehjälpen har alltsedan den infördes i huvudsak betraktats som ett familjepolitiskt stöd. Så länge eleven kan sägas vara beroende av eller höra till familjens ekonomi skall detta stöd utgå. Genom föräldrabalkens bestämmelser (se avsnitt 4.3.4) har föräldrarna ett försörjningsansvar så länge barnen går i gymnasial utbildning och inte har fyllt 21 år. När detta ansvar upphör är det framför allt viktigt att nivån på studiestödet möjliggör för den studerande att klara sig själv ekonomiskt. Genom riksdagens beslut 1973 att föra över alla elever i gymnasial utbildning som fyllt 20 år från studiehjälpssystemet till studiemedelssystemet, har dessa studerande denna möjlighet.

Studiehjälpen har också utformats så att skuldsättningen för gymnasiala studier i ungdomsåren hålls nere. Ett av skälen till detta är att flertalet av de elever som genomgår gymnasial utbildning gör det under ungdomsåren.

I gymnasieutredningens direktiv anges att planeringen av den framtida gymnasieskolan alltjämt bör ha som utgångspunkt att större delen av en årskull skall få en längre sammanhängande studie- och yrkesförberedande utbildning. Ett upphävande av 20-årsgränsen skulle motverka denna målsättning. Studiestödet måste förbättras i olika avseenden bl. a. i syfte att främja återkommande utbildning inom gymnasieskolans ram. Detta innebär dock inte avsteg från uppfattningen att studiestödet i första hand bör främja ungdomsutbildning i form av sammanhängande utbildning.

Studiestödsutredningen har i kap. 5 föreslagit en kraftig höjning av den generella studiehjälpen. Om studiehjälp i framtiden skulle kunna utgå för gymnasiala studier även efter det eleverna fyllt 20 år skulle detta innebära en mycket kraftig ökning av samhällets utgifter för gymnasialt studiestöd utöver vad utredningen föreslagit. Detta står i strid med utredningens direktiv vari anges att utredningen bör prioritera stödet till de yngre eleverna i gymnasial utbildning. Det bör också tilläggas att genom det särskilda vuxenstudiestöd, som infördes fr. o. m. den 1 januari 1976, har vuxna med fyra års arbetslivserfarenhet eller motsvarande fått vissa möjligheter att finansiera gymnasiala studier med hjälp av ett från bidragssynpunkt väsentligt förmånligare stöd än både studiehjälp och studiemedel.

Justerad gränsdragning mellan s. k. yngre och äldre studerande i gymnasial utbildning

Huvudprincipen för gränsdragning mellan studiehjälpssystemet och studiemedelssystemet har varit att den studerande inte skall byta studiestödsform under ett läsår. Denna princip bör, enligt utredningen, gälla även i fortsättningen. Det är emellertid olyckligt om studerande i gymnasial utbildning som är lika gamla kan hänföras till skilda studiestödsformer beroende på kursernas läsårsindelning.

Enligt nuvarande bestämmelser har studerande i gymnasial utbildning rätt till studiemedel för visst läsår under förutsättning att han fyllt eller fyller lägst 20 år under det kalenderår då läsåret börjar. Denna bestämmelse

leder till att studerande som är lika gamla hänförs till studiehjälps- eller studiemedelssystemen beroende på skillnader i fråga om läsårsbegreppet. Om läsåret för en viss utbildning börjar på våren det är den studerande fyller 20 år utgår studiemedel fr. o. m. vårterminen. Börjar läsåret däremot i stället på hösten utgår studiehjälp under vårterminen och studiemedel fr. o. m. höstterminen. Studerande i gymnasieskolan kan i regel få studiemedel först fr. o. m. andra kalenderhalvåret det år under vilket de fyller 20 år. Undantag gäller för studerande som påbörjat t. ex. en specialkurs under vårterminen. Till sådan studerande utgår studiemedel under vårterminen om han fyller 20 år under kalenderåret.

Studerande i kommunal vuxenutbildning får studiemedel fr. o. m. första kalenderhalvåret det år under vilket de fyller 20 år. Det beror på att läsårsbegreppet inte är tillämpligt vid studier i kommunal vuxenutbildning på samma sätt som inom gymnasieskolan. För studerande vid folkhögskolor uppstår också skillnader när det gäller rätt till studiemedel som bottnar i formella variationer i fråga om arbetsårets indelning.

CSN har i sin anslagsframställning för budgetåret 1980/81 föreslagit att bestämmelserna ändras så att alla studerande i gymnasial utbildning får rätt till studiemedel fr. o. m. det andra kalenderhalvåret det år under vilket de fyller 20 år. För huvuddelen av de studerande får en sådan ändring ingen praktisk betydelse, eftersom nuvarande regler ger detta resultat. Ändringen får betydelse framför allt för studerande i kommunal vuxenutbildning. Dessa får, som påpekats tidigare, enligt gällande regler studiemedel fr. o. m. det första kalenderhalvåret det år under vilket de fyller 20 år.

Som framgått av avsnitt 5.2 föreslår studiestödsutredningen bl. a. ett höjt generellt studiebidrag som i sig inrymmer nuvarande studiebidrag, inkomstprövat och behovsprövat tillägg. Effekten av en justerad gränsdragning mellan yngre och äldre elever i gymnasial utbildning blir framför allt att eleverna i kommunal vuxenutbildning får ett högre, inte inkomstprövat bidrag i förhållande till det nuvarande studiebidraget inom studiemedelsystemet under det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.

En justerad gränsdragning mellan yngre och äldre elever leder till större rättvisa mellan elever i olika utbildningar. Enligt utredningens och även CSN:s uppfattning är den också enklare att tillämpa än nu gällande bestämmelser.

Med hänvisning till vad utredningen anfört i det föregående föreslår studiestödsutredningen att gränsdragningen ändras i enlighet med CSN:s förslag, vilket innebär att studiehjälp utgår t. o. m. första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år.

En justerad gränsdragning i enlighet med detta förslag medför enligt utredningens bedömning inget ökat medelsbehov.

6.2 Minsta kurstid för rätt till studiehjälp

Som framgått av kap. 2 utgår studiebidrag samt de olika tilläggen inom studiehjälpen endast vid heltidsundervisning som omfattar minst åtta veckor, dock med följande av regeringen fastställda undantag:

- ☐ kurs vid skolenhet med statlig vuxenutbildning för tid under vilken undervisning meddelas vid skolenheten
- ☐ specialkurs i gymnasieskolan som avser grundutbildning av sjukvårdsbiträden med viss praktisk erfarenhet inom yrket
- ☐ grundutbildning för vuxna
- ☐ sådan femveckors introduktionskurs vid läsårets start som avser stödinsats för ungdomar som inte fått utbildning eller arbete.

Villkoret om minst åtta veckors heltidsundervisning gäller dock inte studiehjälp i form av återbetalningspliktiga studiemedel. Sådana medel kan utgå även om utbildningstiden understiger åtta veckor. Dock krävs studier på minst halvtid.

För att studiehjälp i form av olika bidrag och tillägg skall kunna utgå krävs, som nämnts tidigare, förutom en minsta studietid på åtta veckor att studierna bedrivs på heltid. CSN har, efter bemyndigande från regeringen, fastställt att bestämmelserna om heltid skall tillämpas så att studiebidrag jämte tillägg utgår endast om undervisningen per vecka omfattar minst 23 schemabundna timmar. Undantag från denna regel får göras om eleven, enligt 8 kap. 45–46 §§ skolstadgan, meddelas "särskild undervisning".

Inom kommunal och statlig vuxenutbildning krävs däremot inte ett visst antal schemabundna timmar per vecka för att heltidsundervisning skall anses föreligga. I stället krävs ett studieprogram av viss omfattning. Inom t. ex. kommunal vuxenutbildning räknas ett studieprogram som motsvarar minst tio poäng per halv månad som heltidsundervisning. Poängberäkningen bygger på antalet undervisningstimmar i ämnet. För att studiehjälp skall kunna utgå för t. ex. 3,5 månader måste studieprogrammet omfatta minst 70 poäng.

I sitt betänkande (SOU 1963:48) Bättre studiehjälp föreslog studiehjälpsutredningen, när det gällde studiehjälpens avgränsning med hänsyn till utbildningens längd, en minsta kurslängd på fyra månader för att studiehjälp skulle utgå. Enligt utredningens mening skulle studiehjälpen främst avse egentlig skolutbildning och inte kortare kurser av olika slag. Antalet elever med kortare utbildningstid än en termin var, då utredningen presenterade sitt betänkande, också relativt begränsat.

Efter remissbehandling, varvid kritik anfördes mot utredningens förslag på denna punkt, föreslog departementschefen i prop. 1964:138 att minsta kurslängd för rätt till studiehjälp skulle vara åtta veckor. Förslaget bifölls sedan av riksdagen.

Utbildningsutbudet och elevsammansättningen är betydligt mer differentierade i dag än i början av 1960-talet. De kortare och framför allt de mer yrkesinriktade kurserna har ökat kraftigt i betydelse och antal. Som exempel kan nämnas introduktions- och fortbildningskurser av olika slag.

I syfte att främja ungdomars utbildning i gymnasieskolan m. m. har regeringen den 3 februari 1977 utfärdat en särskild förordning, innebärande en utökning av den ram inom gymnasieskolan som avser studievägar kortare än ett år eller studievägar som inte är direkt grundskoleanknutna. Sedan dess har likartade beslut fattats för budgetåren 1977/78, 1978/79 samt 1979/80.

Inom kommunal vuxenutbildning anordnas ett stort antal korta yrkesinriktade och teoretiska kurser.

I SÖ:s preliminära förteckning över studievägar i gymnasieskolan (linjer och specialkurser) med intagning läsåret 1980/81 finns ett stort antal kurser vars längd understiger en termin. Bland dessa finns relativt många som är kortare än åtta veckor. Ett inte obetydligt antal omfattar en eller två veckor.

Enligt en uppskattning som SÖ gjort fanns under läsåret 1978/79 sammanlagt ca 6 000 elever i kurser understigande åtta veckor. Det redovisade antalet omfattar elever i kommunala och landstingskommunala skolor.

Det finns inte någon statistik vad avser andelen 16–19-åringar i det slag av kurser som redovisats tidigare. Av den förut nämnda förteckningen över kurser framgår att flertalet kurser under åtta veckor inte är grundskoleanknutna, dvs. man kan inte gå vidare till dessa direkt efter grundskolan, utan måste först skaffa sig någon form av arbetslivserfarenhet. Denna kan variera i längd. Ett rimligt antagande är dock att eleverna i dessa kurser vanligtvis har fyllt 18 år.

Det finns inte någon närmare undersökning eller beskrivning av hur elever i kurser kortare än åtta veckor hittills har finansierat sina studier. Bortsett från tidigare angivna undantag har det inte kunnat ske med hjälp av studiehjälp. Det ligger därför nära till hands att anta att studiefinansieringen främst har ordnats genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder i form av utbildningsbidrag. Enligt studiestödsutredningens uppfattning bör emellertid utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet finansieras med studiehjälp resp. studiemedel i så stor utsträckning som möjligt. Finansiering med hjälp av utbildningsbidrag bör endast ske utifrån strikt arbetsmarknadspolitiska grunder, speciellt när det gäller elever under 20 år. Mot den bakgrunden förordar utredningen att kravet på åtta veckors kurslängd för rätt till studiehjälp sänks.

I direktiven anger departementschefen att mycket vore vunnet i förenklingshänseende om studiehjälpen kunde ges samma utbyggnad som studiemedelssystemet. En del i en sådan gemensam uppbyggnad av studiestödssystemen är, enligt studiestödsutredningens mening, den minsta tidsperioden för rätt till studiestöd. Inom studiemedelssystemet är denna tidsperiod i dag 15 dagar. Kurserna inom den gymnasiala utbildningen anges vanligen i veckor. Utredningen föreslår att kravet om åtta veckors kurslängd för studiehjälp sänks till två veckor vid heltidsstudier. För deltidssstudier på minst halvtid föreslås minsta kurslängd vara fyra veckor.

Ett betydelsefullt skäl för en sänkning av åttaveckorsgränsen till två veckor är att man därmed kan undanröja den orättvisa som finns i dagens system. Med nuvarande bestämmelser kan två elever, den ene 19 år och den andre 21 år, gå i samma kortkurs och ha helt olika ekonomiska förutsättningar. Den studerande som fyllt 20 år är berättigad till studiemedel, medan den elev som är under 20 år får varken studiehjälp eller studiemedel om kursen understiger åtta veckor. Studiestödsutredningen vill i sammanhanget erinra om riksdagens beslut vid 1978/79 års riksmöte innebärande att elev som brutit det ekonomiska sambandet med sina föräldrar skall ha rätt att, utöver studiehjälp i form av studiebidrag och olika tillägg, få låna upp till samma beloppsnivå som gäller inom studiemedelssystemet. Det faktum att dessa 18–19-åringar jämföras med de äldre eleverna i beloppshänseende talar för att samma regler vad avser kurslängd gäller för de olika grupperna.

Ett genomförande av utredningens förslag vad avser minsta kurslängd på två resp. fyra veckor beräknas medföra en ökad medelsförbrukning på 3,2 milj. kr. varav 2,4 milj. kr. i bidrag och 0,8 milj. kr. i återbetalningspliktiga studiemedel.

6.3 Studiehjälp för deltidsstudier

Studiehjälp för deltidsstudier förekommer i praktiken endast när det gäller elever i kommunal och statlig vuxenutbildning samt vid Hermods skola, och utgår då i form av återbetalningspliktiga studiemedel. Studieprogrammet måste dock omfatta minst tio poäng per månad. Om synnerliga skäl föreligger kan halvtidsstudiestöd utgå trots att studieprogrammets poängtal understiger denna gräns.

I studiestödsutredningens ursprungliga direktiv anges beträffande studiestödet till studerande i gymnasieskolan att stödet bör utformas så att det smidigt kan anpassas till ett studiesystem i vilket ungdomarna varvar sina studier med yrkesverksamhet eller bedriver gymnasiala studier på deltid. En sådan utveckling ligger också i linje med strävandena att främja återkommande utbildning.

Gymnasieutredningen skall enligt sina direktiv bl. a. göra en analys av samverkansmöjligheterna mellan gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning. Möjligheten att välja den studieform som är mest ändamålsenlig med hänsyn till individens situation utgör ofta en förutsättning för framgångsrika studier. Gymnasieutredningen har därför i uppdrag att närmare överväga de för- och nackdelar som är förknippade med hel- resp. deltidsstudier.

Studiestödet är, som tidigare har påpekats, avsett att komplettera samhällets utbildningspolitiska insatser i övrigt. Om gymnasieskolan i framtiden kommer att innehålla möjligheter att genomgå gymnasiala studier på deltid bör också studiestödet vara anpassat med hänsyn till detta.

En förutsättning för att en individ skall ha möjlighet att välja hur han eller hon vill lägga upp sina studier – heltid, deltid, varvad eller i form av återkommande utbildning – är att studiestödet är så utformat att det är neutralt i förhållande till valet av studieform. Genom att studiebidrag i dag inte kan utgå till yngre elever vid deltidsstudier föreligger inte denna förutsättning.

Studiestödsutredningen föreslår därför att utöver återbetalningspliktiga studiemedel bör också studiebidrag och särskild studiehjälp kunna utgå vid deltidsstudier om undervisningen är så upplagd. Utredningen föreslår att halvt studiebidrag skall kunna utgå för deltidsstudier på minst halvtid. I likhet med det generella studiebidraget bör det utgå utan behovsprövning. Övriga krav för rätt till studiehjälp för deltidsstudier bör liksom hittills fastställas av CSN efter samråd med SÖ.

Merkostnaden för att ge yngre elever i gymnasial utbildning rätt till studiebidrag vid deltidsstudier beräknas till 7,2 milj. kr.

6.4 Dagberäkning av studiehjälpen

Studiehjälp utgår f. n. för den del av läsåret då den studerande bedriver studier. Beräkningen av studietiden har emellertid schabloniserats. Läsår om 40 veckor anses omfatta nio månader, varav höstterminen normalt fyra och vårterminen fem månader. För läsår som är kortare eller längre än 40 veckor, bestämmer CSN enligt regeringens bemyndigande, för vilken tid studiehjälp skall utgå och hur denna skall fördelas på terminerna. Härvid skall CSN så långt möjligt avrunda läsår och termin till hela perioder om 15 dagar. Överskottsdagar under en termin, dvs. dagar utöver den "sista" 15-dagarsperioden, får dock tillgodoräknas under följande termin.

Eftersom den studiehjälpsberättigande tiden alltid uttrycks i ett antal hela perioder om 15 dagar, bortfaller inte sällan för vissa elever ett antal dagar, för vilka studiehjälp inte utgår. Vid jämförelse mellan elever i olika kurser uppstår också orättvisor. Schabloniseringen har även lett till andra egendomliga effekter. Så ger t. ex. studietid om 38–42 veckor i samtliga fall rätt till studiehjälp för nio månader. Det bör även framhållas att nuvarande regler om beräkningen av studietid har lett till mycket omfattande anvisningar från CSN till skolstyrelserna och att det är angeläget att reglerna förenklas.

Som påpekas i avsnitt 9.4 i anslutning till förslag om dagberäkning av studiemedel har skolorna i vissa fall anpassat kurstiderna till reglerna om studiestöd för att inte eleverna skall gå miste om studiestöd för ett antal dagar. Vad som där framhålls om uppläggningsen av en utbildning samt utsträckningen av denna i tiden gäller också studiehjälpen och reglerna om studiehjälpsberättigande tid. Kurstidens längd bör således inte styras av schabloniserade regler om beräkning av studietid för rätt till studiestöd utan fastställas utifrån för utbildningen relevanta omständigheter. Genom övergång till dagberäkning bortfaller studiestödets hittillsvarande styreffekt i detta avseende. Särskild betydelse får en övergång till dagberäkning för elever i korta kurser, eftersom antalet dagar för vilka studiehjälp med nuvarande regler inte utgår kan bli ganska många i förhållande till den totala studietiden. I den framtida gymnasieskolan kan man, som nämnts i det föregående, räkna med att antalet korta kurser kommer att öka.

I avsnitt 6.7 behandlar utredningen frågorna om rätt för eleven att behålla studiehjälpen vid frånvaro från undervisningen p. g. a. styrkt sjukdom samt vid viss frånvaro av annan giltig anledning. För frånvarodagar i övrigt skall reducering av studiehjälpen göras. Dessa förslag understryker angelägenheten av en övergång till dagberäkning vid beviljande av studiehjälp för att en reducering skall bli rätt avpassad. Nuvarande bestämmelser om rätt för eleven att vid styrkt sjukdom, efter en karenstid om 14 dagar, få återbetalningspliktiga studiemedel för sjukdagar efterskänka gör det också viktigt med en övergång till dagberäkning vid beviljningen.

Slutligen vill utredningen framhålla önskvärldheten av att reglerna om beräkning av studietid är desamma för såväl studiehjälpssystemet som för studiemedelssystemet. Härigenom uppnås bl. a. att den tid för vilken studiestöd utgår blir lika för såväl yngre som äldre elever i gymnasial utbildning. Av anförda skäl föreslår studiestödsutredningen att studiehjälpen skall beräknas per dag.

6.5 Utbetalning av studiehjälp

I dag gäller att studiehjälp skall betalas ut minst en gång per halvår. För studiebidrag jämte tillägg är kommunen utbetalningsansvarig, medan CSN har motsvarande ansvar för de återbetalningspliktiga studiemedlen. CSN rekommenderar i sina anvisningar att utbetalningen av studiebidrag jämte tillägg med undantag av behovsprövat tillägg skall ske senast en månad efter läsårets/kursens början. Med hänsyn till att de olika kommunerna har olika förutsättningar att klara handläggningen av studiehjälpsärenden varierar dock antalet utbetalningstillfällen mellan kommunerna.

Detta visas i en undersökning om studiehjälpens administration i kommunerna, som studiestödsutredningen genomförde i samråd med CSN år 1977. Av denna undersökning framgår att drygt hälften av kommunerna betalade ut studiehjälp två gånger under höstterminen. Drygt en tredjedel av kommunerna hade ett utbetalningstillfälle och nära 15 % hade fler än två utbetalningstillfällen för studiehjälpen. Under vårterminen, när uppgifter om eleverna vanligen redan finns i kommunernas utbetalningsregister, dominerade ett utbetalningstillfälle för studiehjälpen. Således betalade mer än 80 % av kommunerna ut studiehjälpen vid ett tillfälle under vårterminen.

En mycket viktig aspekt på studiehjälpens utbetalning, sett från elevens synpunkt, är hur länge denne måste vänta på utbetalningen efter kursstart. Också i fråga om detta är variationen mycket stor mellan kommunerna. Det framgår emellertid av undersökningen att inemot två tredjedelar av kommunerna betalade ut studiehjälpen inom sex veckor efter det att läsåret börjat. I detta avseende avviker emellertid de två tillägg som riktas till de mest behövande familjerna, det inkomstprövade och det behovsprövade tillägget. För det inkomstprövade tillägget gällde att mer än hälften av eleverna fick vänta mer än sju veckor innan utbetalning skedde. När det gäller det behovsprövade tillägget var situationen än värre. I 40 % av kommunerna betalades det behovsprövade tillägget ut mer än 11 veckor efter läsårets början. I något fall hade vårterminen börjat innan det behovsprövade tillägget för höstterminen utbetalades.

De nuvarande utbetalningsrutinerna har sin grund i den konstruktion av studiehjälpen som har gällt sedan år 1964. Prövningen för vissa tillägg har skett på lokal nivå, medan CSN haft ansvaret för prövningen av andra delar av studiehjälpen. CSN:s ansvar för prövningen har dock successivt decentraliserats till kommunerna. En förutsättning för utbetalningssystemet har vidare varit att det skall kunna anpassas till manuella rutiner ute i kommunerna.

Dessa förutsättningar kommer med utredningens förslag inte längre att gälla. Det grundläggande stödet inom studiehjälpen kommer i framtiden att bli det generella studiebidraget. Någon särskild prövning för att detta skall kunna utbetalas behövs inte. Utredningen föreslår därför att detta kan utgå utan någon ansökan, vilket från administrativ synpunkt inte möter några hinder.

Den särskilda studiehjälpen blir från prövningssynpunkt mer komplicerad, eftersom hänsyn skall tas till utbildningspolitiska, arbetsmarknadsmässiga och sociala faktorer. Den kommer också att ställa krav på hög flexibilitet i utbetalningssystemet. Många elever som får särskild studiehjälp kommer

sannolikt att gå i utbildningar med kontinuerlig intagning. Flera skäl talar således för att prövningen av särskild studiehjälp bör göras på lokal nivå.

Frågan om studiehjälpens utbetalning påverkas också av att studiehjälpens i framtiden kommer att utgå med väsentligt högre belopp än i dag. Med ett grundstöd som uppgår till ca 650 kr. per månad är det av flera skäl olämpligt att betala ut studiehjälpens vid endast ett tillfälle under terminen. Utredningen ser det i stället som en fördel om studiehjälpens i likhet med t. ex. bostadsbidraget kan utbetalas månadsvis. Ett skäl för detta är att flertalet människor planerar sin ekonomi med hänsyn till att olika utgifter, t. ex. hyror och inkomster – lön, bostadsbidrag etc. – utgår månadsvis. Ett ytterligare skäl är den särskilda studiehjälpens karaktär. Denna avses ju delvis ersätta utbildningsbidraget inom arbetsmarknadsutbildningen och kunna utgöra ett alternativ till en reguljär lön på den öppna arbetsmarknaden. Mot denna bakgrund bedömer utredningen det som nödvändigt att ha fler utbetalningstillfällen än ett eller två för studiehjälpens olika stödformer.

Med hänvisning till vad som anförts i det föregående föreslår utredningen att studiehjälpens utbetalas per månad.

6.6 Reducering av studiehjälp med hänsyn till lärlingslön, praktiklön m. m.

Enligt 3 kap. 29 § studiestödslagen kan studiehjälp till heltidsstuderande som uppbär lärlingslön eller annan sådan ersättning minskas enligt grunder som regeringen fastställer. I 3 kap. 2 § studiestödsförordningen har regeringen fastställt att lärlingslön som är större än ett fribelopp på 200 kr. per månad reducerar summan av studiebidrag och eventuella tillägg krona för krona.

Inom LO-området finns avtal om lärlingslön för elever i gymnasieskolan för företag inom motorbranschen, inom verkstadsindustrin samt för järnbruken. Enligt gällande avtal kan en elev på de tvååriga yrkesinriktade linjerna i gymnasieskolan erhålla mellan 9 och 11 kr. per timme, dvs. 1 500–1 700 kr. per månad, under tredje och fjärde terminerna av sin utbildning i samband med lärlings-/praktikarbete inom företag i de angivna branscherna. Inom byggnadsbranschen utgår viss ersättning då elever utför arbete i samband med olika slag av byggnadsprojekt. Ersättningen betalas dock inte ut till eleverna utan till skolan. I enlighet med rekommendationer av byggnadsbranschens yrkesnämnd erhåller eleverna i stället arbetskläder, skyddsutrustning, verktyg m. m. under praktikperioden. En del av detta får eleverna självtvis behålla efter praktikperiodens slut. Grundtanken är att eleverna själva inte skall behöva ha några kostnader i samband med sin utbildning.

För elever inom den tvååriga utbildningen till apotekstekniker finns ett avtal som innebär att eleverna erhåller 2 150 kr. per månad under ca sju praktikmånader det andra läsåret.

För utbildning till tandsköterska och tandtekniker finns f. n. i båda fallen mer än en utbildningsväg. Landstingsförbundet har utfärdat rekommendationer rörande ersättning under olika praktikperioder före och efter själva

utbildningen. För praktik under den teoretiska och praktisk-kliniska utbildningen utgår f. n. ingen ersättning.

Utöver vad som redovisats i det föregående finns det avtal om lärlingslön för vissa mindre yrkesgrupper. Även lokala avtal kan förekomma. Utredningen har dock inte funnit skäl att närmare gå in på detta.

Utredningen har sökt få en ungefärlig uppfattning om antalet elever i gymnasieskolan som uppbär lärlingslön/praktiklön. Utifrån omfattningen av de avtal om lärlingslön som slutits mellan arbetsmarknadens parter samt antalet elever på de linjer och i de årskurser i gymnasieskolan som är berörda, uppskattar utredningen antalet elever med lärlingslön under läsåret 1979/80 till ca 5 000.

I avsnitt 5.4 har utredningen föreslagit att samtliga 18–19-åringar skall ha rätt att, utöver studiebidrag, få låna upp till samma beloppsnivå som gäller inom studiemedelssystemet, oavsett om det ekonomiska sambandet med föräldrarna brutits eller ej. Studiestödsutredningen har vidare föreslagit att återbetalningspliktiga studiemedel till 18–19-åringar i gymnasial utbildning skall behovsprövas mot egen inkomst enligt studiemedelssystemets regler. Utredningen har i detta sammanhang övervägt att föreslå att lärlings- och praktiklön skall betraktas som en vanlig inkomst i stället för som en särskild typ av inkomst med särskilda reduceringsregler. Inkomstbegreppet skulle därmed bli detsamma inom studiehjälps- och studiemedelssystemen. En sådan förändring skulle t. ex. innebära att lärlingslön till en 19-årig elev i årskurs 2 på gymnasieskolans fordonstekniska linje betraktades på samma sätt och fick samma reduceringseffekter som för en 21-årig elev med studiemedel i samma utbildning.

I det följande redovisas flera skäl som, enligt utredningens mening, talar emot en sådan förändring. Lärlingslön utgår inte efter några specifikt studiesociala grunder. Dess storlek bestäms i princip av parterna på arbetsmarknaden.

Elever med lärlingslön är ur ekonomisk synvinkel gynnade i förhållande till elever med enbart studiehjälp. Vid en bruttolön på 1 500 kr. per månad blir lönen efter skatt (tabell 29) ca 1 200 kr. Denna månadslön skall ställas i relation till storleken av det generella studiebidrag som utredningen föreslagit i det föregående, nämligen 649 kr. per månad vid basbeloppet 14 900 kr. Vid en jämförelse finner man att de disponibla medlen för elever med lärlingslön uppgår till ett belopp motsvarande nästan dubbla generella studiehjälpen. Med ett oreducerat generellt studiebidrag skulle elevens sammanlagda inkomst bli ca 1 850 kr.

I studiestödsutredningens direktiv pekas på de problem som uppstår när elever med i övrigt likartade förhållanden erhåller olika ekonomiska stöd. Att låta den generella studiehjälpen utgå oreducerad till elever med lärlingslön skulle innebära en ytterligare skärpning av olikheterna i de ekonomiska förutsättningarna mellan de yngre eleverna i gymnasial utbildning som inte har lärlingslön och gruppen med lärlingslön. Utredningen anser därför att det generella studiebidraget bör reduceras med hänsyn till lärlingslön/praktiklön.

Om man inom studiehjälpssystemet skulle betrakta lärlingslön på samma sätt som inom studiemedelssystemet, dvs. som vilken annan inkomst som helst samt tillämpa studiemedelssystemets behovsprövningsregler, skulle

lärlingslönen vid basbeloppet 14 900 kr. kunna uppgå till 910 kr. per månad innan studiehjälpen börjar reduceras.

Studiestödsutredningen har också analyserat effekten av en höjning av den nuvarande fribeloppsgränsen för lärlingslön på 200 kr. Efter vad utredningen har kunnat finna uppgår lärlingslönen i normalfallet till minst 1 500 kr. per månad.

Vid den föreslagna nivån för den generella studiehjälpen, 649 kr. per månad, och med en månadsinkomst på minst 1 500 kr., måste fribeloppet för lärlingslön höjas till över 850 kr. per månad för att den generella studiehjälpen skall utgå till någon del.

Som angivits tidigare motsvarar en bruttolön på 1 500 kr. per månad efter skatt ungefär dubbla månadsbeloppet för det föreslagna generella studiebidraget. Med hänsyn till detta har studiestödsutredningen inte funnit anledning att i denna fas av utredningsarbetet föreslå någon ändring beträffande hänsynstagandet till lärlingslön/praktiklön.

6.7 Studiehjälp vid frånvaro från undervisningen

6.7.1 *Frånvaro på grund av sjukdom*

Studiehjälp utgår nu endast för den del av läsåret som den studerande bedriver studier. Återbetalningspliktiga studiemedel kan dock utgå även för läsårstid (kurstid) under vilken den studerande p. g. a. sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier. Om denna rätt finns särskilda bestämmelser i studiestödslagen. Återbetalningspliktiga studiemedel utgår sålunda för en sjukdomstid av högst sex månader under två på varandra följande kalenderhalvår. Om särskilda skäl föreligger kan denna tid förlängas. Sjukdomsperiod måste godkännas av den allmänna försäkringskassan för att rätt till medlen skall föreligga.

Återbetalningspliktiga studiemedel som gäller godkänd sjukperiod efter en karenstid om 14 dagar efterskänks. Reglerna är desamma för återbetalningspliktiga studiemedel inom såväl studiehjälpssystemet som studiemedelssystemet.

Studiehjälp utbetalas som regel per termin (halvår). Om en elev får studiehjälp i form av studiebidrag, inkomstprövat tillägg och behovsprövat tillägg under sin sjukdom, blir med nuvarande författningsregler och praxis frågan om återkrav av studiehjälp emellertid beroende av vid vilken tidpunkt studiehjälpen utbetalas. Har studieavbrott p. g. a. sjukdom skett före utbetalningen av studiehjälpen, och skolstyrelsen fått kännedom om detta, sker utbetalning endast för den tid eleven har bedrivit studier. Har utbetalning redan skett när sjukdomsfallet inträffar, och sjukdomen styrks med läkarintyg, görs inget återkrav. Inte heller görs återkrav av utbetalt inackorderingstillägg eller resetillägg, om eleven haft kostnader för inackordering eller resor under studieavbrottet.

Tidpunkterna för studiehjälpens utbetalning och sjukdomsfallet har således mycket stor betydelse för om studiebidrag jämte tillägg kommer att utgå under sjukdom. Vissa skolstyrelser betalar ut studiehjälpen tidigt under terminen, andra kanske först sedan 2–3 månader av terminstiden gått. Detta

medför stora skillnader i fråga om studiestödet inte bara vid jämförelse mellan enskilda elever utan också mellan elever i olika kommuner. För elever från hem med svag ekonomi har bortfallet av studiehjälp relativt sett större betydelse än för elever vars föräldrar har god ekonomi. Normalt är elever i ifrågavarande åldrar inte sjukpenningförsäkrade.

Effekterna av nuvarande regler får större betydelse för eleverna och föräldrarna efter införandet av det högre studiebidrag som utredningen föreslår.

Bestämmelserna om rätten för den studerande att få behålla studiestödet under sjukdom sammanhänger med försäkringsfrågorna. I anslutning till nästa skede av utredningsarbetet, som avser översyn av studiemedelssystemet, skall utredningen ta upp frågan om de studerandes försäkringsskydd under och i anslutning till studietiden. Därvid berörs även studerande i gymnasial utbildning.

Studiestödsutredningen anser att starka skäl talar för att också de yngre eleverna i gymnasial utbildning får rätt till studiestöd i form av bidrag under sjukdom på i princip samma sätt som nu gäller för de äldre eleverna i gymnasial utbildning och för studerande inom högskolan, vilka tillhör studiemedelssystemet. Med hänsyn till den kommande översynen av reglerna inom studiemedelssystemet har dock utredningen inte nu ansett sig böra lämna ett slutligt förslag för de yngre eleverna. I stället föreslår utredningen, såsom ett provisorium, att utbetalning av generellt studiebidrag för påbörjad termin eller kurs får fortsätta månadsvis i högst sex månader i enlighet med förslaget under avsnitt 6.5 utan hinder av att eleven är frånvarande från undervisningen p. g. a. sjukdom. Med en sådan regel undanröjs den otillfredsställande skillnaden i fråga om rätten för eleverna att uppbära studiehjälpen som beskrivits tidigare.

För att rätt till fortsatt generellt studiebidrag (och särskild studiehjälp) skall föreligga under sjukdom bör krävas att eleven lämnar sjukförsäkran eller läkarintyg till skolan på samma sätt som krävs för rätt till sjukpenning inom den allmänna försäkringen. Om så inte sker, rapporteras elevens frånvaro till utbetalningssystemet. Utbetalning av studiehjälp upphör därefter.

För rätt till återbetalningspliktiga studiemedel under sjukdom bör nuvarande regler gälla. Detta innebär bl. a. att eleven skall anmäla sjukdom till den allmänna försäkringskassan.

6.7.2 Frånvaro på grund av annan orsak än sjukdom

En elevs frånvaro från undervisningen får betydelse i studiehjälpshänseende först sedan ett definitivt studieavbrott skett. I studiestödslagen föreskrivs att uppburet studiestöd som avser tiden efter avbrottet genast kan återkrävas.

CSN prövar frågan om återkrav av studiehjälp efter anmälan av skolstyrelse. Praxis är att återkrav vid studieavbrott sker om skillnaden mellan den studiehjälpsberättigande tiden och den tid för vilken studiehjälp har utbetalts överstiger en halv månad. Vidare gäller att återkrav bara görs i det fall det belopp som är aktuellt för återkrav är minst 100 kr. i form av bidrag eller minst 250 kr. i återbetalningspliktiga studiemedel.

I ett par nyligen avkunnade domar har fastslagits att återbetalningsskyldigheten för obehörigt uppburen studiehjälp åvilar eleven enligt nuvarande lagbestämmelser. Studiehjälpen är emellertid ett familjepolitiskt stöd till

familjer med barn i gymnasial utbildning. Syftet med detta stöd är att utjämna ekonomiska, sociala och geografiska skillnader. Med hänvisning till dessa skäl har departementschefen i budgetpropositionen 1979/80:100, bilaga 12, föreslagit en ändring i studiestödslagen innebärande att återkrav av studiehjälp som efter den 30 juni 1980 utgått till omyndig elev skall riktas mot förmyndaren och inte mot eleven. Riksdagen biföll förslaget.

I nedanstående tabell 6.1 redovisas antal återkravsärenden m. m. avseende studiehjälp hos CSN under den senaste treårsperioden.

Tabell 6.1 Återkrav av studiehjälp budgetåren 1976/77–1978/79

Budgetår	Antal återkrav	Andel anmälningar av antalet elever m. studiebidrag, procent	Återkrävt belopp, milj. kr.	Genomsnitt per elev kr.
1976/77	4 306	2,8	2,2	512
1977/78	5 296	3,1	2,9	547
1978/79	6 634	3,7	4,3	650

Av tabellen framgår att antalet återkrav kontinuerligt har ökat under redovisningsperioden liksom den procentuella andelen anmälningar i förhållande till antalet elever med studiebidrag. Andelen anmälningar som lett till återkrav har också ökat. Detta sammanhänger bl. a. med att månadsbeloppen för studiebidrag jämte tillägg ökat, medan däremot minimibeloppet vid återkrav legat stilla. Ökningen av återkravsbeloppet i genomsnitt sammanhänger främst med de ökade bidragsbeloppen. Den helt övervägande delen av återkraven hänför sig till studieavbrott. Om man jämför de återkrävda beloppen med de faktiskt återbetalade visar det sig att återkrävd studiehjälp betalas tillbaka på ett ganska tillfredsställande sätt.

För att få en uppfattning om i vilken grad det totala antalet studieavbrott leder till anmälan om återkrav av studiehjälp, kan man jämföra studieavbrottsstatistik med antalet anmälningar om återkrav. Tillgänglig statistik visar att i genomsnitt 7–8 % av eleverna avbryter studierna varje år. Studieavbrotten är något vanligare i storstadslänen än i andra län.

Läsåret 1978/79 fick 204 790 elever studiebidrag. Om man antar att studieavbrottsfrekvensen bland dessa elever är lika stor som den som nämnts i föregående stycke skulle det totala antalet studieavbrott bland studiehjälps-tagarna under 1978/79 ha uppgått till ca 16 300. Ungefär hälften av alla studieavbrott sker emellertid mellan två årskurser och påverkar därför inte rätten till erhållen studiehjälp. Vidare sker ett antal studieavbrott så sent under terminens sista månad att återkrav inte blir aktuellt. Med reservation för de brister som kan föreligga i avbrottsstatistiken, blir slutsatsen därför att något större belopp i "obehörigt" utnyttjande av studiehjälpen knappast föreligger med nuvarande tillämpning av begreppet studieavbrott. Vid denna bedömning har beaktats att ett mindre antal anmälningar för återkrav har annan orsak än studieavbrott.

Ett problem inom den gymnasiala utbildningen har under en följd av år varit en del elevers stora frånvaro från undervisningen. Närvaron kan

i en del fall ha varit ytterst sporadisk med långa frånvaroperioder utan att definitivt studieavbrott skett. Full studiehjälp har då likväl utgått. Från skolans sida kan det i sådana fall ha varit väl motiverat att inte vidta åtgärder som skulle ha bidragit till att eleven definitivt slutat sin utbildning. I stället måste det vara en strävan från skolans sida att få eleven att återgå till skolarbetet. Det kan emellertid ifrågasättas om det är rimligt att en elev som har mycket stor frånvaro utan giltigt förfall skall ha rätt att behålla studiehjälpen. Detta gäller särskilt om eleven arbetar under frånvaron. Företreådare för skolan har under årens lopp fört fram krav på en mindre liberal tillämpning av rätten att behålla studiehjälpen vid frånvaro utan giltigt förfall. Bland annat har man menat att nuvarande regler motverkar strävandena att eleven skall vara närvarande vid skolan.

Frågan om rätt för elev att få behålla studiehjälpen vid frånvaro får ökad aktualitet vid införandet av det högre, generella bidrag och den särskilda studiehjälp som studiestödsutredningen föreslår i kap. 5 samt av möjligheten för 18-19-åringarna att utan hänsyn till föräldrarnas ekonomi få återbetalningspliktiga studiemedel med väsentligt högre belopp än hittills.

För särskilt vuxenstudiestöd gäller att den studerande har rätt att vara frånvarande från utbildningen ett visst antal dagar utan att stödet reduceras. För enskild angelägenhet av vikt får eleven vara frånvarande två dagar per månad. För uppdrag i elevorganisation får frånvaron uppgå till högst tio dagar under ett kalenderår. För vård av barn gäller särskilda regler. För utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen gäller med vissa avvikelser liknande regler som för särskilt vuxenstudiestöd.

Inom studiemedelssystemet finns inga formella krav på närvaro vid undervisningen för att studiemedel skall utgå. För studerande med studiemedel gäller i stället att fortsatta studiemedel utgår endast om de uppnådda studieresultaten tyder på att eleven kommer att slutföra sina studier i normal tid. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till personliga förhållanden som kan antas ha inverkat på studieresultaten.

Rätten till studiehjälp bör enligt utredningens mening vara beroende av närvaron vid undervisningen. Regler om ledighet från undervisningen i gymnasieskolan finns i 9 kap. 53-55 §§ skolförordningen (1971:235, omtryckt 1979:717). I 54 § föreskrivs:

”Behöver elev ledighet från skolarbetet för enskilda angelägenheter, får klassföreståndaren bevilja sådan ledighet för högst tre dagar i följd och sammanlagt högst sex dagar för läsår, om ej annat följer av andra stycket. Rektor får bevilja elev ledighet för enskilda angelägenheter för tid som rektor bestämmer.

(---)

Om särskilda skäl föreligger, får rektor i mindre omfattning befria elev från undervisning vissa lektioner eller från annat skolarbete.”

Studiestödsutredningen föreslår att sådan ledighet från skolarbetet som klassföreståndare eller rektor beviljar med stöd av nämnda bestämmelser inte skall påverka rätten till studiehjälp. För elever vid skolor där skolförordningen inte gäller föreslås en likartad tillämpning. Har elev däremot varit frånvarande utan giltigt förfall, bör rätt till studiehjälp inte föreligga för frånvarotiden. Att för endast några enstaka frånvarodagar utan giltigt förfall vidta åtgärder för reduktion av studiehjälpen är knappast befogat.

Det skulle också innebära en omfattande administration. Med nuvarande praxis för återkrav av studiehjälp vid studieavbrott sker inte återkrav om skillnaden mellan den studiehjälpsberättigande tiden och den tid för vilken studiehjälp har utbetalats inte är mer än en halv månad. Utredningen anser att en lämplig avvägning är att studiehjälpen dras in för frånvarodag först sedan eleven varit frånvarande mer än sammanlagt två veckor under terminen.

Det bör åvila CSN att till skolorna utfärda de anvisningar som behövs. Om en elev närmar sig eller redan överstigit två veckors ogiltig frånvaro, är det enligt studiestödsutredningens mening angeläget att skolan genom t. ex. kurator, annat elevvårdande organ eller SYO-konsulten i samarbete med eleven och föräldrarna försöker finna en lösning avseende elevens vidare studier.

7.1 Inledning

I detta utredningsarbete

studiehjälp

strategier

förändringar

ingrepp

utredning

att i mångt

mer detalj

tem. Inom

organisat

framförd

det.

I princip

av det över

bedömt

formen i

möjligt

disponer

enkelhet

ninga...

7 Administration av studiehjälpen

- ☐ Studiehjälpen bör i framtiden handläggas av kommunerna.
- ☐ Särskild ansökan behövs inte. Underlag för utbetalning lämnas av skolan.
- ☐ Kontroller skall göras innan studiehjälpen betalas ut om eleven beviljats samhällsstöd i annan form, t. ex. utbildningsbidrag och pension.
- ☐ Studiehjälpen skall betalas ut månadsvis och med lika stort belopp varje månad.
- ☐ All studiehjälp skall, i motsats till vad som hittills skett, utbetalas genom ett system. Valet står mellan RFV:s datasystem och STIS. I en särskild promemoria till regeringen kommer utredningen att vid månadsskiftet
- ☐ september/oktober 1980 lämna slutgiltigt förslag avseende valet av utbetalningssystem.

7.1 Inledning

I detta kapitel behandlas i huvudsak utgångspunkter för administration av studiehjälpen. Några detaljerade analyser avseende studiehjälpens administration i ett långsiktigt perspektiv har inte gjorts. I stället diskuteras en förenklad och flexibel administration som gör det möjligt att utan större ingrepp anpassa denna till de mer långsiktiga överväganden och förslag som utredningen kommer att presentera i sitt slutbetänkande. Utredningen avser att i månadsskiftet september-oktober 1980 överlämna till regeringen ett mer detaljerat underlag för beslut avseende bl. a. valet av utbetalningssystem. Innan utredningen går närmare in på förslaget till ny studiehjälpsorganisation vill utredningen i korthet återge övervägandena rörande den framtida studiestödsorganisationen såsom de utformades i principbetänkandet.

I principbetänkandet lämnades inget detaljerat förslag till administration av det framtida studiestödet. Anledningen till detta var att utredningen bedömde, att man först måste ta ställning till hur studiestödet skulle utformas i framtiden, innan ett mer detaljerat förslag till administration var möjligt att presentera. I stället skisserades tre alternativa modeller för studiestödets administration mot bakgrund av de önskemål och krav som en enskild studiestödstagare kan ställa. Den studerande kunde, enligt utredningen, ställa följande krav på studiestödets administration.

Ett grundläggande krav var att det skall vara enkelt att få information om studiestöden. Erforderliga blanketter o. dyl. för de olika stödformerna skall finnas lätt tillgängliga. Administrationen av studiestödet skall vara enkel och överskådlig. Behandlingstiden för studiestödsansökningar skall vara kort. Vidare skall stöden betalas ut snabbt och med rätt belopp.

För att uppfylla nämnda krav menade utredningen att ökad vikt borde läggas vid arbetsuppgifter som information, förbättrad samverkan mellan olika organ och myndigheter som handlägger studiestöd samt uppföljning av studiestödets effekter.

Utredningen skisserade tre alternativa modeller för utvecklingen av studiestödets administration. I den första modellen samordnades studiestödsadministrationen i s. k. länsstudiestödsnämnder med tillgång till eget datasystem för handläggning och utbetalning av stödet. Den andra modellen innebar att nuvarande organisation för beslut om studiestöd skulle bibehållas, medan försäkringskassorna/riksförsäkringsverket anlätades för viss administrativ service som beloppsberäkning och utbetalning. Det tredje alternativet innebar att den nuvarande organisationen och administrationen rationaliserades ytterligare genom utnyttjande av STIS för vissa funktioner.

Flertalet remissinstanser instämde i utredningens konstaterande att det inte var meningsfullt att diskutera detaljerade administrativa lösningar innan man tagit ställning till hur stödsystemen skulle utformas. Ett relativt stort antal remissinstanser avstod av detta skäl från att ta ställning till de alternativa principlösningar som diskuterats. Flertalet av dem som yttrade sig om de tre alternativen tillstyrkte alternativ 1, dvs. en sammanhållen studiesocial organisation med länsstudiestödsnämnder.

7.2 Studiehjälpens nuvarande administration

Sedan studiestödsutredningen överlämnade sitt principbetänkande har en del administrativa förändringar skett i studiehjälpens administration. Viss ytterligare decentralisering har skett från CSN till primärkommuner och landsting som nu svarar för nästan all handläggning av studiehjälpens ärenden. Resterande studiehjälpens ärenden, nämligen ansökningar om återbetalningspliktiga studiemedel samt återkravsärenden rörande studiehjälp handläggs nu av CSN. Efter förslag i prop. 1979/80:100, bil. 12 har riksdagen beslutat (SfU 1979/80:16, rskr 1979/80:199) att fr. o. m. den 1 juli i år skall även dessa två resterande ärendetyper decentraliseras till studiemedelsnämnderna respektive kommunerna.

I avsnittet 6.5 har utredningen redovisat en kartläggning som hösten 1977 genomfördes av CSN i samarbete med studiestödsutredningen. Kartläggningen avsåg handläggning och utbetalning av studiehjälp inom kommuner och landsting m. fl.

Av svaren på enkäten, som besvarades av 83 % av samtliga tillfrågade, framgick bl. a. att utbetalningen av olika former av studiehjälp i flertalet fall dröjde långt in på terminen samt att handläggningstiderna varierade kraftigt mellan kommunerna. Förhållandena kan kort sammanfattas så, att ju större kommun desto snabbare erhöll eleverna studiehjälp.

7.3 Studiehjälpens framtida administration

7.3.1 Utgångspunkter

Studiestödsutredningen har i detta delbetänkande inriktat sig på den lokala handläggningen av studiehjälsärenden hos kommunerna. Utgångspunkterna för studiestödsutredningens förslag till administration av studiehjälpen är att den framtida studiehjälpen skall bestå av ett generellt studiebidrag, särskild studiehjälp, återbetalningspliktiga studiemedel samt resekostnadsersättning. Den särskilda studiehjälpen skall, enligt utredningens förslag, prövas i en försöksverksamhet innan den genomförs i full utsträckning. Förslaget till administration av studiehjälpen bygger också på att den nya studiehjälpen bör utbetalas per månad samt på att säkerhets- och kontrollfrågor beaktas så att felaktiga utbetalningar undviks. Vidare har utredningen utgått ifrån att, i likhet med vad som gäller för allmänt barnbidrag, någon särskild ansökan inte skall behöva lämnas vare sig för det generella studiebidraget eller den särskilda studiehjälpen.

7.3.2 Organisation

För att utarbeta ett detaljförslag till administration av studiehjälpen baserat på studiestödsutredningens förslag till nytt studiehjälpssystem har till utredningen knutits en särskild expertgrupp med representanter för CSN, RFV och Svenska kommunförbundet. Gruppens förslag, som behandlats av utredningen, bifogas som bilaga 4 till detta betänkande. När det gäller mer detaljerade förslag till studiehjälpens administration hänvisas till denna bilaga.

De förslag, som expertgruppen har lämnat, innebär bl. a. följande:

- ☐ Ansökan om generellt studiebidrag ersätts med en särskild klasslista som utgör underlag för utbetalning
- ☐ Ansvaret för rapporteringen avseende de uppgifter som skall finnas på klasslistan åläggs rektor
- ☐ Rätt till studiehjälp föreligger oavsett medborgarskap. Detta innebär att nuvarande prövning av den principiella rätten för utländsk medborgare avseende studiehjälp upphör
- ☐ Utbetalning av studiehjälp sker via ett enda utbetalningssystem
- ☐ Utbetalning av studiehjälp skall kunna ske såväl via konto som genom avi
- ☐ Kontroller görs före beslut och utbetalning huruvida den sökande beviljats samhällsstöd i annan form, t. ex. utbildningsbidrag, KAS etc.
- ☐ Studiehjälpen utbetalas månadsvis
- ☐ Månadsbeloppet är lika stort för varje månad.

Utredningen ansluter sig till expertgruppens förslag på flertalet punkter. Innan det är möjligt att mer definitivt ta ställning till hur studiehjälpens administration bör vara utformad, behöver emellertid, enligt utredningens uppfattning, vissa frågor analyseras ytterligare. I det följande kommenteras därför några av expertgruppens förslag.

Expertgruppen är enig i sitt förslag att studiehjälpen i fortsättningen, i motsats till vad som skett hittills, bör utbetalas genom ett system.

Gruppen har redovisat för- och nackdelar med utbetalning genom den allmänna försäkringens system med RFV som huvudman och genom STIS-systemet med CSN som huvudman. Båda systemen uppfyller de rent tekniska krav som måste ställas på ett utbetalningssystem. Inget av dem uppfyller dock helt de krav som, enligt kommittén, bör ställas när det gäller olika kontroller som måste göras innan studiehjälpen kan betalas ut. Inom RFV:s system kan man således endast i efterhand kontrollera om en person beviljats återbetalningspliktiga studiemedel. Däremot har man möjlighet att före utbetalningen kontrollera om utbildningsbidrag, KAS, pension eller vuxenstudiestöd utgår.

Vad beträffar STIS-systemet kan man direkt i systemet för utbetalning kontrollera om återbetalningspliktiga studiemedel beviljats. I efterhand kan fastställas om utbildningsbidrag, KAS, pension, tim- och dagstudiestöd samt bidragsdelen inom det särskilda vuxenstudiestödet utgått. Med viss teknisk utveckling av systemet skulle denna kontroll kunna göras före utbetalningen. Regeringen har i prop. 1979/80:145 föreslagit åtgärder bl. a. i syfte att få en ännu större andel än hittills av 16–19-åringarna att genomgå gymnasieskolan. Samtidigt skall möjligheterna för 16–17-åringarna att erhålla AMU och KAS reduceras. Detta kan komma att minska behovet av kontroller i ett nytt utbetalningssystem.

Som framgått är kontrollfrågorna inte helt lösta i något av de aktuella systemen. Detta problem är en av de frågor som, enligt kommitténs uppfattning, behöver analyseras ytterligare innan slutgiltigt ställningstagande kan göras beträffande valet av utbetalningssystem.

Bland förutsättningarna för expertgruppens arbete angav kommittén att någon ansökan inte skulle behövas för att en elev skall få del av det nya generella studiebidraget. Lösningen på detta problem är, enligt expertgruppen, en särskild klasslista. Den föreslagna klasslistan skall innehålla de uppgifter som behövs för utbetalningen av det generella stödet. Kommittén finner expertgruppens förslag mycket intressant, men anser att rutinerna kring ett system med klasslistor behöver analyseras ytterligare med hänsyn till den avgörande betydelse som dessa kommer att ha i det presenterade förslaget till administrativt system för den nya studiehjälpen. Bland annat behöver man klarlägga hur rapporteringen av olika slag av förändringar som har betydelse för studiehjälpens utbetalning såsom frånvaro på grund av sjukdom, byte av utbildningslinje och studieavbrott skall kunna fungera inom ramen för ett sådant klasslisteförfarande.

Expertgruppen har föreslagit att ansvaret för rapporteringen av uppgifter som fordras för t. ex. utbetalningen av det generella studiebidraget skall åläggas rektor vid skolan. Även i övrigt förutsätter expertgruppen att handläggningen på lokal nivå av studiehjälpsärenden sker vid skolan med rektor som ansvarig.

Utredningen är ense med expertgruppen att arbetsuppgifterna bör vara decentraliserade till skolorna. I studiestödslagen bör dock, enligt utredningens mening, uppgifterna liksom vad som nu gäller föras till skolstyrelserna, landstingskommunernas utbildningsnämnder och läroanstalter som inte står under förvaltning av skolstyrelse eller utbildningsnämnd. Delegering av upp-

gifterna till rektor (motsvarande) vid skolan bör ske genom beslut av skolstyrelsen, utbildningsnämnden resp. läroanstalten.

Som tidigare påpekats bygger expertgruppens förslag på att studiehjälpen i sin helhet skall betalas ut genom ett och samma system. Om man väljer RFV:s system är således avsikten att även återbetalningspliktiga studiemedel i förekommande fall skall utbetalas via detta system. Studiemedelsnämnderna förutsätts i fortsättningen handlägga ansökningar om sådana medel. Endast själva utbetalningen skulle ligga på försäkringskassorna. Eftersom två myndigheter blir inbegripna i varje sådant ärende behöver ansvarsfördelningen mellan CSN och RFV i dessa fall klarläggas. I det sammanhanget får frågan om respektive myndighets tillsynsansvar tas upp.

En beviljning av CSN/studiemedelsnämnderna med utbetalning via RFV/försäkringskassorna innebär att även besvärifrågorna behöver analyseras ytterligare. Om det utbetalade beloppet inte stämmer kan detta bero på att fel har begåtts vid själva beviljningen. Felet kan också ha uppkommit under "utbetalningsfasen" av ärendet. Den enskilde måste, om han eller hon vill besvara sig, få reda på vilken myndighet som bär ansvaret.

Studiestödsutredningen har i kap. 6 föreslagit att studiehjälp skall fortsätta att utgå om en elev blir sjuk under terminen. Vidare har utredningen gett några exempel på frånvaro från skolan av annan orsak som inte bör innebära att utbetalning av studiehjälpen avbryts omedelbart. I anslutning till detta har utredningen också behandlat frågan om frånvaro och avbrott i studierna som innebär att studiehjälp inte längre skall utgå. I en del av dessa fall kan frågan om återkrav bli aktuell. Eftersom valet av utbetalningssystem även påverkar utformningen av återkravsadministrationen, behöver denna fråga analyseras närmare.

Expertgruppen är enig i de förslag som redovisats tidigare. Gruppen har emellertid inte kunnat enas om valet av utbetalningssystem, den allmänna försäkringens eller STIS. Enligt de kostnadsberäkningar som expertgruppen gjort är en utbetalning via RFV:s datasystem den billigaste lösningen. Som utredningen tidigare konstaterat kan också flertalet av de kontroller, som måste göras innan den generella studiehjälpen betalas ut, göras i RFV:s system. Samtliga presumtiva studiehjälpstagare finns redan registrerade i detta system eftersom de erhållit barnbidrag. Övergången från det allmänna barnbidraget till det generella studiebidraget förefaller därför kunna bli smidig t. ex. genom att mottagarna kan utnyttja samma konton som tidigare. Det är vidare troligt att en stor del av de som erhåller studiehjälp inte senare kommer att utnyttja studiemedel. Dessa skulle om RFV:s system utnyttjas inte behöva belasta STIS.

Vid en preliminär bedömning av vilket utbetalningssystem som skall utnyttjas för det generella studiebidraget talar således flera skäl för RFV:s datasystem. Studiestödsutredningen har emellertid i det föregående pekat på ett antal problem som enligt utredningens uppfattning bör analyseras ytterligare. För att ge ett bättre underlag för slutgiltigt ställningstagande avseende valet av utbetalningssystem kommer studiestödsutredningen, som tidigare har nämnts, att kring månadsskiftet september-oktober 1980 överlämna en särskild promemoria till regeringen. Förutom en analys av de resterande problem som kommittén redogjort för kommer promemorian också att innehålla studiestödsutredningens förslag till val av utbetalnings-

system avseende studiehjälpen. I sitt slutbetänkande återkommer utredningen sedan till utformningen av den totala studiesociala administrationen.

Expertgruppen har, som redovisats tidigare, tagit upp frågan om nuvarande prövning av principiell rätt till studiehjälp för utländsk medborgare skall bibehållas. Frågor som rör utländska studerandes rätt till svenskt studiestöd och studiesociala situation i övrigt utreds av gäststuderandekommittén. Studiestödsutredningen har under hand erfarit att gäststuderandekommittén avser att pröva den av expertgruppen aktualiserade frågan.

8 Kostnadsberäkningar för studiehjälpen

- ☐ Kostnaderna för utredningens förslag blir stora. Dock bör besparingar kunna göras på bl. a. det arbetsmarknadspolitiska området. Medelsåtgång-
en blir då ca 244 milj. kr. varav 54 milj. kr. avser bidrag, resten återbetal-
ningspliktiga medel.
- ☐ Utredningens förslag bör genomföras i en enda etapp, bl. a. av det skälet
att besparingseffekten då blir som störst.
- ☐ Om man väljer att genomföra utredningens förslag etappvis kan två olika
modeller tänkas. Alternativ A ger mindre kostnader inledningsvis, medan
alternativ B kostar mindre i den andra etappen. Alternativ A ger den
säkraste besparingseffekten av de båda alternativen.

8.1 Inledning

De i kap. 5 framlagda förslagen kommer att leda till stora förbättringar av studiehjälpen för eleverna i gymnasieskolan. Detta kommer dock i sin tur att medföra att kostnaderna för studiehjälpen ökar väsentligt. I tilläggsdirektiven till utredningen anför departementschefen att han inte är beredd att förorda en höjning av det selektiva stödet till samma nivå som utbildningsbidragen inom arbetsmarknadsutbildningen. Skälet till detta är att en sådan höjning skulle vara mycket kostnadskrävande. Utredningen ges dock möjlighet att redovisa effekterna av en sådan höjning. Samtidigt pekar fördragande på att en höjning av studiehjälpen kan leda till besparingar på andra områden. Utredningen ges i uppgift att i kostnadsberäkningarna också beakta besparingar på arbetsmarknadspolitikens område vilka kan bli resultatet av utredningens förslag.

Mot bakgrund av detta och av att det statsfinansiella läget sannolikt inte medger några större ytterligare satsningar på den aktuella gruppen ungdomar, vill utredningen innan kostnadsberäkningarna presenteras något beröra förutsättningarna för att förverkliga de framlagda förslagen.

Genom beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 1980 har alla statliga kommittéer och utredningar fått generella direktiv, som i vad avser kostnadskonsekvenserna av utredningarnas förslag, gäller oberoende av vad som sagts i resp. kommittés egna direktiv. I dessa nya direktiv åläggs utredningarna att som utgångspunkt för sitt arbete ha att "alla förslag som kommittéerna lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser". Alla kostnadskrävande

förslag skall finansieras med förslag till besparingar inom utredningsområdet. Dessa direktiv har kommit utredningen tillhanda först i utredningsarbetets slutskede. Det har därför inte varit möjligt att i full utsträckning beakta dessa. Utredningen anser således att det inte är möjligt att göra de omfördelningar som avses i direktiven inom ramen för studiehjälpen, om man samtidigt skall nå de mål med denna, som anges i utredningens tilläggsdirektiv och i det föregående i detta betänkande. Utredningen har inte heller bedömt det vara möjligt att finansiera sina förslag genom att föra över medel från studiemedelsområdet till studiehjälpen, trots att tilläggsdirektiven ger utredningen i uppgift att prioritera stödet till de gymnasiestuderande.

Den speciella ställning som studiehjälpen har medför emellertid att besparingar på en del andra områden bör kunna beaktas, när de totala kostnaderna för utredningens förslag skall bedömas. Studiehjälpen är en del av familjepolitiken. Förslagen som utredningen har lagt fram bör därför ses i ett vidare sammanhang än snävt utbildningspolitiskt. De besparingar som eventuellt kan göras på skatte- och familjepolitikens områden till följd av utredningens förslag, bör kunna bidra till att väsentligt reducera de faktiska kostnaderna för utredningsförslagen. De åtgärder som samhället vidtar för ungdomarna i åldrarna 16–18 år inom ramen för det tvååriga uppföljningsansvaret omfattar såväl det utbildningspolitiska som det arbetsmarknadspolitiska området. Förslaget till studiehjälp som utredningen har lagt fram kan, enligt utredningens mening, bidra till att reducera samhällets kostnader för insatser på det senare området. Även denna besparing bör beaktas vid bedömningen av utredningens förslag.

8.2 Kostnader för utredningens förslag

Kostnaderna för den framtida studiehjälpen är svåra att beräkna. En avgörande faktor är det antal elever som uppbär studiehjälp. Detta antal kan förutsättas bli större i framtiden, bl. a. med hänsyn till den rekryteringseffekt som kan uppnås med studiestödsutredningens förslag. Denna effekt är dock mycket vanskelig att uppskatta. Dessutom kommer den inte att visa sig fullt ut förrän den särskilda studiehjälpen är helt genomförd.

Ytterligare en faktor som gör beräkningarna osäkra är fluktuationerna i antalet födda mellan olika årskullar – den s. k. tonårspuckeln – som de närmaste åren kommer att påverka gymnasieskolan och därmed studiehjälpens dimensionering. Utredningen har valt att beräkna kostnaderna med utgångspunkt i ett elevantal i gymnasieskolan av 230 000 elever. Detta är högre än genomsnittet de senaste åren men lägre än prognoserna för ”tonårspuckeln” år.

Studiebidraget utbetalas inte med fullt belopp till alla elever. Skälen till detta är att en del kurser är kortare än ett läsår, att studiehjälpen reduceras med hänsyn till lärlingslön och sjukdom osv. De senaste åren har i genomsnitt 90 % av bidraget utgått till eleverna. Om andelen korta kurser ökar kan denna andel komma att sjunka, vilket har stor betydelse för kostnaderna. Om andelen skulle sjunka med t. ex. fem procentenheter, skulle detta motsvara ca 70 milj. kr. av de i det följande redovisade bruttokostnaderna för

studiehjälpen. Utredningen har dock räknat med att genomsnittssiffran också fortsättningsvis skall vara 90 %.

De återbetalningspliktiga medlens omfattning i framtiden är likaledes svår att bedöma. De senaste åren har mellan 2 000 och 3 000 elever erhållit sådana medel. En övervägande del av dessa torde med hänsyn till åldersfördelningen i gymnasieskolan ha varit 16–17-åringar. Mot den bakgrunden har utredningen räknat med att ca 2 500 elever i denna ålder kommer att utnyttja de återbetalningspliktiga medlen. I fråga om de myndiga eleverna saknas i dag tillräckligt underlag för att kunna göra någon närmare bedömning av deras utnyttjande av återbetalningspliktiga medel. Utredningen har därför förutsatt att ca en fjärdedel av dessa elever i gymnasial utbildning kommer att utnyttja denna stödform. Detta motsvarar ca 15 000 elever.

Också de besparingar, varmed kostnaderna för utredningens förslag skall reduceras, är utomordentligt svåra att uppskatta. Utredningen har inledningsvis konstaterat att besparingar kan göras på det familjepolitiska området. Emellertid har utredningen avstått från att söka beräkna storleken av dessa, bl. a. med hänsyn till att detta område är föremål för utredningsarbete inom andra kommittéer. Den enda reduktionen med anknytning till familjepolitiken som utredningen tagit med i beräkningen är den av barnbidragen, i enlighet med förslaget i avsnitt 6.1.

I prop. 1979/80:145 anges kostnaderna för beredskapsarbeten och utbildningsbidrag till gruppen 16–19-åringar. Under budgetåret 1978/79 utbetalades 1 210 milj. kr. i sådana medel. Dessa kostnader är löne- och bidragskostnader. Med hänsyn till att en del beredskapsarbeten också medfört investeringskostnader, kan siffrorna antas vara väsentligt ögre, totalt sett.

I propositionen lämnas förslag om att arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete i princip inte skall förekomma för ungdomar under 18 år i framtiden. I stället föreslår regeringen att dessa ungdomar får möjlighet till utbildning som är förlagd till företag. Enligt förslaget skall vanlig studiehjälp utgå till dessa elever i avvaktan på att studiestödsutredningen framlägger sitt betänkande om studiehjälpen.

Propositionens förslag ger goda förutsättningar att – tillsammans med utredningens förslag – i framtiden slussa in ungdomarna i utbildning. Kombinationen av restriktioner för arbetsmarknadsåtgärder och den förstärkta studiehjälp utredningen föreslår bör kunna leda till att en mycket stor del av de ungdomar som i dag inte påbörjar gymnasieutbildning rekryteras till sådan. Utredningen har mot den bakgrunden kalkylerat med att praktiskt taget alla resurser, som i dag satsas på arbetsmarknadspolitiska åtgärder för ungdomar under 18 år kan sparas in till följd av förslagen. Därutöver har utredningen räknat med att ca en tredjedel av motsvarande medel till ungdomar över 18 år på något längre sikt bör kunna sparas in som ett resultat av ökat intresse för gymnasiestudier hos dessa ungdomar.

Kostnaderna för utredningens förslag, med de förutsättningar som har angivits, framgår av tabell 8.1.

De kostnader som redovisas i tabellen är avsevärda, särskilt om man tar hänsyn enbart till bruttokostnaderna för studiehjälpen. Att en genomgripande reform på studiehjälpens område riskerade att bli kostsam kunde förutses redan i samband med att tilläggsdirektiven till utredningen gavs. I dessa fick utredningen därför uppdraget att undersöka möjligheterna att

Tabell 8.1 Studiehjälpens kostnadskonsekvenser. Milj. kr.

Stödform	Kostnad
Studiebidrag	1 234
Återbetalningspliktiga medel	
– 16–17-åringar	10
– 18–19-åringar	255
Dagens studiehjälp ^a	/./ 520
Barnbidrag enl. kap. 6.1	/./ 35
Beredskapsarbete och utbildningsbidrag	/./ 700
Merkostnad totalt	244
varav bidrag	54

^a Studiebidraget beräknat efter 230 000 elever.

bygga ut den framtida studiehjälpen i etapper. Utredningen diskuterar i det följande hur en sådan etappvis utbyggnad av studiehjälpen skulle kunna utformas. Som en bakgrund till bedömningen av huruvida en etappvis utbyggnad är möjlig vill utredningen erinra om några av de utgångspunkter som den haft för de olika förslagen.

Den framtida studiehjälpen måste vara så stor att eleven i normalfallet kan genomföra sina studier utan att behöva skuldsätta sig och utan att belasta familjeekonomin orimligt mycket. Stödets omfattning skall vidare vara sådan att detta stimulerar ungdomarna att välja studier framför att söka sig annan sysselsättning. För att kunna renodla gymnasieskolans och arbetsmarknadsutbildningens uppgifter bör stödet motverka en överströmning av elever från det reguljära skolväsendet till arbetsmarknadsutbildningen. De marginaleffekter som dagens system ger upphov till skall i framtiden så långt möjligt undanröjas, liksom stödet måste bidra till att kompensera för de tröskeleffekter i familjeekonomin som uppstår till följd av att olika stöd upphör under barnens studietid. Slutligen bör studiehjälpen utformas så, att ingen får ett sämre stöd än i dag. En grupp som i detta avseende är särskilt känslig är de elever som har haft inkomst- eller behovsprövat tillägg.

De förslag till utformning av studiehjälpen som utredningen lämnat i det föregående fyller, såvitt utredningen kan bedöma, de mål för stödet som anges i dessa utgångspunkter. För att studiehjälpen skall kunna fungera effektivt kommer det emellertid att krävas att denna byggs ut i största möjliga omfattning redan från början. Detta kommer att vara nödvändigt om det skall bli möjligt att tillgodose kraven från de ungdomar som kan tänka sig alternativet att söka sig ut på arbetsmarknaden, men är också en förutsättning för att kunna tillgodose kravet på att inga familjer skall få ett försämrat stöd. En utbyggnad i en enda etapp gör det därtill möjligt att omedelbart tillgodoräkna sig de besparingar som den förändrade studiehjälpen kan ge till resultat.

En stegvis utbyggnad kan exempelvis vara svår att kombinera med besparingar på andra områden, utan att de i ekonomiskt avseende sämst ställda drabbas hårdast. Utredningen förordar därför att förslagen om den framtida

studiehjälpen genomförs vid ett tillfälle. Emellertid redovisar utredningen i det följande två olika vägar att etappvis bygga ut stödet.

8.3 Modeller för etappvis utbyggnad av studiehjälpen

En stegvis utbyggnad av studiehjälpen kan genomföras på i huvudsak två olika sätt. Man kan inledningsvis antingen begränsa det antal elever som får rätt till stödet eller begränsa stödets storlek. Avsikten i båda dessa fall skall vara att studiehjälpen efter något/några år byggs ut i full omfattning. Studiestödsutredningen har övervägt huruvida dessa båda vägar är framkomliga med hänsyn till de utgångspunkter för sina förslag som utredningen har angivit i det föregående.

Alternativ A

Antalet elever som blir berättigade till studiehjälp kan påverkas på flera sätt. Genom olika prövningsregler kan man utesluta en viss kategori eller vissa kategorier från stödet, t. ex. elever vars föräldrar har hög inkomst eller de som har uppnått viss ålder. Studiestödsutredningens förslag innebär emellertid ett generellt stöd som i princip skall utgå till alla elever oberoende av sådana faktorer. En stegvis utbyggnad av studiehjälpen med hjälp av regler av denna typ är därför inte möjlig att genomföra.

En annan möjlighet att införa studiehjälpen stegvis i gymnasieskolan är att i stället ge alla elever, som börjar i årskurs 1 det läsår då reformen genomförs, det nya stödet, medan de elever som fortsätter sina gymnasiala studier i årskurserna 2, 3 eller 4 detta år får behålla de former av studiestöd som de tidigare har haft i gymnasieskolan.

Den andra utbyggnadsetappen skulle bestå i att den övriga delen av gymnasieskolan inkluderas i det nya stödet. Detta alternativ förutsätter således att etapputbyggnaden genomförs på två år. Enligt uppgifter från SÖ går ungefär 50 % av eleverna i gymnasieskolan i årskurs 1 eller i specialkurser omfattande högst ett år. I ekonomiskt avseende skulle därför en etappvis utbyggnad enligt alt. A innebära att kostnaderna för reformen vad avser det generella studiebidraget fördelades lika på två på varandra följande budgetår.

Alternativ B

Den andra modellen för stegvis utbyggnad av studiehjälpen är att successivt förstärka stödet genom att höja stödbeloppen. Därmed når man fördelen att kostnaderna för utbyggnaden kan fördelas över ett större antal steg och över en längre tid.

Om man emellertid skall hålla fast vid utgångspunkten att ingen av de sämst ställda eleverna skall få ett sämre stöd i framtiden än f. n. blir dock antalet alternativ för utbyggnaden begränsat. Om man undantar de återbetalningspliktiga medlen består studiehjälpen i dag av huvudsakligen tre delar; studiebidrag, inkomstprövat tillägg och behovsprövat tillägg. Vid en

etapputbyggnad har man att ta hänsyn till dessa tre delar av den nuvarande studiehjälpen. En första etapp kan då bestå i att man slår samman studiebidraget med endera det behovsprövade eller det inkomstprövade tillägget. Den andra etappen skulle då utgöras av att också det resterande tillägget inkluderas i det generella studiebidraget som alla elever erhåller.

Kravet på att minska marginaleffekterna gör att det är en fördel om det inkomstprövade tillägget kan avvecklas inom studiehjälpen. Den första etappen bör därför bestå i att låta detta tillägg uppgå i det generella studiebidraget. En sådan konstruktion skulle ge alla elever ett generellt stöd på 466 kr. per månad. Utöver detta skulle det för de allra sämst ställda eleverna vara möjligt att erhålla det behovsprövade tillägget enligt nuvarande regler.

I nästa etapp skulle också det behovsprövade tillägget, 215 kr. per månad, tas in i det generella bidraget, som med detta skulle uppgå till 681 kr. per månad.

Om man övergångsvis behåller det behovsprövade tillägget måste man ta ställning till hur detta skall förhålla sig till den särskilda studiehjälpen. Det behovsprövade tillägget prövas efter strikt ekonomiska grunder, medan den särskilda studiehjälpen avses utgå efter helt andra kriterier. Den särskilda studiehjälpen bör därför utgå oberoende av om eleven har behovsprövat tillägg eller inte. Detta får till följd att den särskilda studiehjälpen övergångsvis måste ha två nivåer om inte den totala bidragsnivån skall vara olika beroende på om behovsprövat tillägg utgår eller ej.

Jämförelse mellan alternativen

I tabell 8.2 visas de ekonomiska effekterna av de olika alternativen för etapputbyggnad av studiehjälpen.

Tabell 8.2 Merkostnader^a vid etapputbyggnad av studiehjälpen. Milj. kr.

	Etapp 1	Etapp 2
Alternativ A	344	600
Alternativ B	580	364

^a Besparingar på det arbetsmarknadspolitiska området, vilka utredningen har beräknat till ca 700 milj. kr. är ej medräknade.

I tabellen har kostnaderna för dagens studiehjälp dragits från totalkostnaden för år 1. De två alternativen skiljer sig åt vad avser kostnaderna för etapperna. I alt. A kommer den större nettokostnaden i den andra etappen, medan alt. B är dyrare under den första.

Hur de olika alternativen förhåller sig i besparingshänseende är praktiskt taget omöjligt att förutsäga. Med alt. A kommer dock sannolikt besparingarna att slå igenom snabbare, dvs. redan år 1. Skälet till detta är att den största delen av besparingarna görs på det arbetsmarknadspolitiska området och att det är de ungdomar som efter grundskolan står inför valet mellan utbildning och arbete som kan komma att påverkas av utredningens förslag. Alt. B kommer troligen först när det är fullt utbyggt att ge någon påtaglig besparings effekt.

En annan nackdel med alt. B är av administrativ art. Med en sådan utbyggnadsmodell tvingas man övergångsvis ha kvar hela ansöknings- och prövningsförfarandet, medan man med alt. A mer omedelbart kan avveckla detta förfarande och genast förenkla administrationen för de allra flesta elever. Övergångstiden med alt. A blir endast ett år, varunder hälften av eleverna behövsprövas enligt nu gällande regler.

9 Vissa studiemedelsfrågor

- ☐ Studiemedlens totalbelopp bör höjas från 140 till 145 procent av basbeloppet per läsår.
- ☐ Det bör vara möjligt för studerande att ha normala extrainkomster, t. ex. från ett feriearbete. Vidare bör de ekonomiska möjligheterna förbättras för förvärvsarbetande som genomgår korta kurser. Det s. k. fribeloppet för egen inkomst bör därför höjas vid beviljning av studiemedel, både för heltids- och deltidstuderande.
- ☐ Studiemedlen bör beräknas med ett visst belopp per dag. Kravet på minsta studietid för att få studiemedel bör samtidigt ändras till två veckor för heltidstuderande resp. fyra veckor för halvtidstuderande.
- ☐ Minimiavgiften per år vid återbetalning av studiemedel bör sänkas till 500 kr. per år. Om skulden understiger detta belopp skall den återbetalas i sin helhet på ett år.

9.1 Inledning

I kap. 1 redovisas de tilläggsdirektiv som utredningen fick den 31 augusti 1978. Av dessa framgår att utredningen har i uppdrag att lämna förslag till förändringar av såväl studiehjälpssystemet som studiemedelssystemet. Enligt direktiven skall utredningen prioritera stödet till de yngre eleverna i gymnasial utbildning. Detta sker i föreliggande betänkande. Utredningen har dock bedömt det som angeläget att nu också lämna förslag till vissa förändringar på studiemedelsområdet. Dessa förslag är av sådan karaktär att de kan genomföras utan att man avvaktar den totala översyn av studiemedelssystemet som utredningen har i uppdrag att göra.

Studiemedel utgår till studerande vid universitet och högskolor och vissa därmed jämförliga läroanstalter och utbildningslinjer samt till s. k. äldre elever i gymnasial utbildning, dvs. elever som är 20 år och däröver.

9.2 Höjning av totalbeloppet per studieterm

I principbetänkandet bedömde utredningen att det krävs en höjning av studiemedlens totalbelopp från nuvarande 140 till 150 % av basbeloppet för att studiemedlen skulle återfå den köpkraft de hade år 1965. Om hänsyn

dessutom skulle tas till standardutvecklingen för jämförbara grupper, krävdes, enligt utredningen, en höjning till 200 % av basbeloppet.

Orsaken till att studiemedlen inte varit helt värdebeständiga är främst att index för livsmedel och bostad – de poster som betyder mest i de studerandes och alla låginkomsttagares ekonomi – stigit snabbare än totalindex, vilket ligger till grund för förändringar av basbeloppet. En annan orsak är slopandet av de särskilda statliga subventionerna till studentbostäder i början av 1970-talet. Detta har med början 1977–78 slagit igenom i form av höjda hyror. Samtidigt fick visserligen ensamstående utan barn rätt till bostadsbidrag, men få studerande torde i realiteten, trots nämnda hyreshöjning, ha en hyra som berättigar till bostadsbidrag.

Samtliga remissinstanser som yttrade sig i fråga om totalbeloppet har tillstyrkt att detta höjs. Ungefär hälften av instanserna ansåg att studiemedel borde utgå med 150 % av basbeloppet. Övriga förordade 200 %. Bland dem som förordade höjning av studiemedlen till 150 % märks UHÄ, studiemedelsnämnden i Stockholm och vissa vuxenutbildningsnämnder. Höjning till 200 % förordades av bl. a. CSN, SACO/SR, SFS, SSEF och vissa ungdomsorganisationer samt av studiemedelsnämnderna i Göteborg, Linköping, Uppsala och Umeå.

I tilläggsdirektiven anför departementschefen att han, i likhet med en överväldigande majoritet av remissinstanserna, anser att en generell höjning av studiemedlens totalbelopp är motiverad. Generella höjningar på detta område är emellertid så kostnadskrävande att det, enligt departementschefen, inom den närmaste överblickbara tiden inte torde finnas utrymme i statsbudgeten för några omfattande sådana åtaganden.

Om hänsyn enbart tas till studiemedlen, är det uppenbart att de studerandes ekonomiska situation gradvis har försämrats. Allt fler studerande förvärvsarbetsar jämsides med studierna och bättrar därmed på sin ekonomi. Även om en del personer kan föredra ett förvärvsarbete jämsides med studierna, medför detta ofta förlängning av studietiden som kan vara oförmånlig såväl för den enskilde studeranden som för samhället. Planeringen av studierna bör inte styras av ekonomiska förhållanden utan av faktorer som sammanhänger med en lämplig studieplanering i det enskilda fallet. Särskilt drabbas givetvis nu de som inte har möjlighet att skaffa sig förvärvsarbete eller som inte på annat sätt kan komplettera sina studiemedel. Det bör också beaktas att möjligheterna till förvärvsarbete vid sidan av studierna varierar inom olika högskoleområden och -utbildningar i landet. Som CSN påpekar i sin anslagsframställning för 1979/80 är det svårt att på mindre orter finna lämpligt deltidsarbete och detta får ofta till följd att studierna måste avbrytas.

CSN föreslog i sin anslagsframställning för budgetåret 1979/80 att studiemedelsbeloppet skulle höjas med 10 % av basbeloppet. Nämnden upprepar i sin anslagsframställning för år 1980/81 förslaget om att studiemedlen skall höjas, men begränsar nu detta till 5 %. CSN anför bl. a.:

”En annan trolig konsekvens av den beloppsnivå som för närvarande gäller är att många som i övrigt är motiverade för studier avstår från att påbörja en utbildning eller att gå vidare med fördjupningsstudier efter en grundläggande utbildning. Enligt nämndens uppfattning är det viktigt att studiemedelsbeloppet på sikt når en sådan nivå att stödet även kan stimulera till högre studier.

(---)

Nämnden anser att skälen för en omedelbar höjning med minst 10 % av basbeloppet kvarstår oförändrade. Mot bakgrund av de budgetdirektiv som har meddelats myndigheterna föreslås emellertid en höjning med endast 5 %. En sådan höjning skulle åtminstone i någon mån hejda den fortgående försämringen av studiemedlens köpkraft."

SCB utför på studiestödsutredningens uppdrag en undersökning av de studerandes och presumtiva studerandes inkomster, studiemedelsbehov och standard. Undersökningen har till syfte att ge underlag för en bedömning av studiestödsbehovet hos olika kategorier av studerande, inte minst den starkt ökande gruppen av äldre heltids- resp. deltidsstuderande med familj som numera finns vid högskolorna.

I tilläggsdirektiven anför departementschefen att han bedömer det som realistiskt att ytterligare pröva tanken, att studiemedlen skulle kunna utgå med ett större belopp endast till vissa studerandegrupper med större behov än andra och då i första hand med de former för differentiering som redan i dag finns. Utredningen har dock ännu inte underlag för att kunna bedöma huruvida det kan finnas tillräckliga skäl att ytterligare differentiera studiemedlen. Inte heller har utredningen i detta skede av utredningsarbetet kunnat analysera vilka konsekvenser en sådan ytterligare differentiering skulle få. Den pågående undersökningen av de studerandes inkomster, studiemedelsbehov och standard beräknas, som nämnts, kunna ge underlag för en bedömning i samband med de slutliga förslagen om förbättringar inom studiemedelssystemet.

Som tidigare påpekats har det i utredningens tilläggsdirektiv angetts, att generella höjningar av studiemedlen är så kostnadskrävande att det inom den närmast överblickbara tiden inte torde finnas utrymme i statsbudgeten för några omfattande sådana åtaganden. Med beaktande bl. a. därav begränsar studiestödsutredningen sig nu till att föreslå en höjning av studiemedlens totalbelopp för heltidssstudenter med 5 % från 140 till 145 % av basbeloppet. I avsnittet 9.4 föreslår emellertid utredningen dagberäkning av studiemedlen och att dessa skall utgå med 0,52 % av basbeloppet per dag till heltidssstudenter. Beräknat på högskolans normala läsår om 280 dagar, ger detta 145,6 % av basbeloppet. Vid basbeloppet 14 900 kr. blir då höjningen av studiemedlen 834 kr. eller totalt för hela läsåret 21 694 kr.

9.3 Höjning av fribeloppet för egen inkomst

I fråga om behovsprövningen av studiemedel framhöll studiestödsutredningen i principbetänkandet följande:

"Även reglerna om behovsprövning i förhållande till den studerandes egen inkomst utformades med tanke på behoven hos ungdomsstuderande som övergår direkt från gymnasiala till eftergymnasiala studier på heltid under helt läsår. Successivt har därefter särskilda regler tillkommit för deltidssstudenter och för dem som studerar under endast en del av en termin. Syftet med dessa regler var att förhindra att de deltidss- och korttidssstudenter skulle få ett sämre stöd än de heltidssstudenter.

Särskilt oförhållande är nuvarande behovsprövningsregler för dem som studerar en-

dast någon eller några få månader under ett halvår. Redan en relativt måttlig inkomst under resten av halvåret medför att studiemedlen bortfaller eller i vart fall reduceras kraftigt. Även för de heltidsstuderande är emellertid behovsprövningsreglerna oför-månliga om studierna kombineras med förvärvsarbete på t. ex. kvällstid, på helger och under sommarmånaderna.

I ett system med återkommande utbildning är det, enligt utredningens mening, nödvändigt att behovsprövningsreglerna utformas så att studier blir ett realistiskt alternativ även i ekonomiskt hänseende för de nu nämnda studerandegrupperna.

Den anpassning av behovsprövningsreglerna som därvid är nödvändig – i den mån behovsprövningen i sin nuvarande utformning över huvud taget bedöms lämplig – är att studiestödet inte skall reduceras av att den studerande har inkomster av måttlig omfattning.”

Utredningens tankegångar om att man måste ta större hänsyn än i dag till de studerande som kombinerar sina studier med förvärvsarbete bemöts positivt av samtliga remissinstanser som berört denna fråga. I tilläggsdi-
rektiven framhåller departementschefen att samtidigt som den återkom-
mande utbildningen stimuleras genom olika åtgärder på andra områden,
verkar nuvarande behovsprövningsregler ofta som ett effektivt hinder mot
sådan utbildning. Enligt tilläggsdirektiven bör utredningen därför överväga
hur reglerna skall ändras för att inte motverka återkommande utbildning
som innebär att vuxna förvärvsarbetande avbryter sitt förvärvsarbete för
att under kortare tidsperioder studera. En sådan översyn är, framhåller de-
partementschefen, nödvändig också med hänsyn till de studerande som
bedriver sammanhängande studier och kombinerar dessa med förvärvsar-
bete.

Studiestödsutredningen anser att en höjning av fribeloppen för egen in-
komst är angelägen i avvaktan på de förslag om reformering av studie-
medelssystemet, som utredningen kommer att lägga fram i sitt slutbetän-
kande.

I följande tabell 9.1 redovisas nuvarande fribellopsregler för heltidsstu-
derande och högsta belopp för inkomst som inte reducerar studiemedlen.

Tabell 9.1 Nuvarande fribelopp för egen inkomst. Heltidsstuderande

Antal studie- månader per kalenderhalvår	Antal arbets- månader per kalender- halvår	Fribelopp per kalen- derhalvår i % av bas- beloppet	Fribelopp per kalen- derhalvår, kr. (vid bas- beloppet 14 900)	Möjlig bruttoin- komst, kr. per arbets- månad som ej reducerar studiemedlen
0,5–1,5	5,5–4,5	75	11 175	2 032–2 483
2,0	4,0	75	11 175	2 794
2,5	3,5	70	10 430	2 980
3,0	3,0	65	9 685	3 228
3,5	2,5	60	8 940	3 576
4,0–6,0	2,0–	55	8 195	4 098–8 195

Flertalet studerande är hänvisade till feriearbete för att klara uppehållet under sommarmånaderna, vilket också förutsattes när reglerna utformades. Den som har en studietid om minst fyra månader och t. ex. arbetar två månader under sommaren men tjänar mer än 4 000 kr. per månad, får sina studiemedel reducerade om studiemedel söks för endast en termin. Det är emellertid inte ovanligt att studerande för att förstärka sin ekonomi har visst förvärvsarbete även under terminstid. I så fall reduceras studiemedlen ytterligare.

Många studerande förvärvsarbetar någon tid av kalenderhalvåret innan studierna påbörjas och uppnår därigenom ofta en inkomst som betydligt överstiger nu gällande fribelopp. Deras studiemedel reduceras då kraftigt. Den som under två månader har en inkomst av 5 000 kr. per månad, vilket är en vanlig inkomst inom t. ex. vårdområdet, får studiemedlen för fyra månader reducerade med 900 kr. Ett liknande förhållande med kraftig reduktion av studiemedlen kan uppstå för dem som efter studierna under samma kalenderhalvår förvärvsarbetar och får inkomst.

För korttidsstuderande är fribeloppsreglerna synnerligen ogynnsamma. Reglerna motverkar i hög grad strävandena att göra utbildningen mer tillgänglig för yrkesverksamma genom korta kurser. Den som t. ex. går en kurs om två månader, får under de övriga fyra månaderna av halvåret, tillsammans med eventuell inkomst under studietiden, bara tjäna sammanlagt 10 876 kr. eller i genomsnitt 2 719 kr. i månaden utan att studiemedlen för kurstiden reduceras. De lågt satta gränserna för inkomst under icke-studietid innebär i stort sett att oreducerade studiemedel endast kan utgå till personer med mycket låg inkomst, t. ex. deltidsarbetande eller ungdomsstuderande med tillfälliga arbetsperioder. I praktiken omöjliggör därför nuvarande regler uppehåll i arbete för studier.

Det bör framhållas att resultatet i vissa fall kan bli ett annat om studiemedel söks för två terminer åt gången genom att fribeloppet för två terminer då kan utnyttjas. Det kan emellertid i sådant fall också inträffa att avsevärt mindre i studiemedel utgår jämfört med om ansökan görs för en termin i taget. Avgörande är därvid inkomstens fördelning under de båda halvåren.

Exemplen i det föregående visar, enligt utredningens mening, att behovsprövningsreglerna snarast bör ändras och avpassas så att de inte motverkar studier i korta kurser eller återkommande utbildning. Detta kan komma att kräva att reglerna ändras i grunden.

Utredningen anser dock att en sådan ändring bör anstå till det skede av utredningsarbetet då studiemedelssystemet skall behandlas. Därför förordar utredningen nu att fribeloppen höjs, men att behovsprövningsreglerna i övrigt bibehålls. En höjning av fribeloppen bör också leda till att feriearbete av normal omfattning inte kommer att reducera studiemedlen. Därigenom tas på ett bättre sätt än nu hänsyn till behov och krav från dem som bedriver sammanhängande studier. Även de som studerar på deltid bör få en höjning av för dem gällande fribelopp.

Utredningen föreslår att fribeloppet för sökandens egen inkomst höjs i enlighet med vad som framgår av följande tabell 9.2. I tabellen visas också den bruttoinkomst per arbetsmånad som en studerande med föreslaget fribelopp kan ha utan att studiemedlen reduceras.

Tabell 9.2 Förslag till fribelopp för egen inkomst. Heltidsstuderande och deltidstuderande

Antal studiemånader per kalenderhalvår	Antal arbetsmånader	Förslag till fribelopp per kalenderhalvår i % av basbeloppet	Fribe- lopp per kalen- derhalvår, kr. (vid basbe- loppet 14 900)	Möjlig bruttoin- komst per arbetsmånad som ej redu- ceras studie- medlen
<i>Heltidsstuderande</i>				
0,5–1,5	5,5–4,5	175	26 075	4 741–5 794
2,0	4,0	150	22 350	5 588
2,5	3,5	125	18 625	5 321
3,0	3,0	100	14 900	4 967
3,5	2,5	80	11 920	4 768
4,0–6,0	2,0–	65	9 685	4 843–9 685
<i>Deltidsstuderande</i>				
1,0–6	6,0	150	22 350	3 725

De bruttoinkomster per arbetsmånad, som enligt förslaget blir möjliga för en studerande att ha utan att studiemedlen reduceras, motsvarar lönenivån för t. ex. sjukvårdsbiträden och kontorsbiträden. Det är, enligt utredningens uppfattning, angeläget att studiemedlen inte reduceras vid sådana lönenivåer.

9.4 Dagberäkning av studiemedlen

Studiemedel utgår enligt gällande regler för hela sammanhängande perioder om 15 dagar för heltidsstuderande och 30 dagar för deltidstuderande under ett kalenderhalvår. För överskjutande dagar utgår inte studiemedel. "Överskottsdagar" under ett kalenderhalvår får dock läggas till studiedagar under ett påföljande kalenderhalvår och eventuellt bilda ytterligare en studie-
stödsperiod.

En sådan periodberäkning får emellertid vissa negativa effekter. För många kurser blir det dagar över, för vilka stöd inte kan utgå. Reglerna drabbar särskilt studerande i korta kurser. Många studerande går miste om studiestöd med belopp som för kurs eller läsår kan uppgå till drygt 1 000 kr.

Ett syfte med den nya högskolan är att göra det möjligt att varva utbildning och arbete. Vid uppläggningsen av sådana varvade studier är det oftast inte möjligt för utbildningsmyndigheterna att beakta studiemedelssystemets krav på sammanhängande 15-dagarsperioder. I vissa fall uppgår inte studieperioderna till minst 15 dagar var för sig. Studiemedel utgår då inte för någon studieperiod. Som exempel kan nämnas en 10-poängskurs inom området bearbetning-plast som anordnas av högskolan i Kristianstad under läsåret 1979/80. Kursen har planerats i samråd med bransch- och personalorganisationer och genomförs i perioder om en vecka vardera. Antalet kurser med liknande uppläggning torde komma att öka i framtiden.

Skolorna har i vissa fall anpassat kurstiderna till reglerna om studiestöd. Det kan emellertid inte vara lämpligt att uppläggningsen av en utbildning och dess utsträckning i tiden skall styras av reglerna om studiestödsberättigande tid. Förhållandet bör vara det motsatta, nämligen att utbildningsanordnaren utifrån för utbildningen relevanta omständigheter kan bestämma under vilken tid undervisning skall bedrivas. Stödet bör sedan utgå för hela denna tid. Detta kan uppnås om man istället beräknar studiestödet per dag.

Ytterligare ett skäl för dagberäkning är att bestämmelserna om studiemedel under sjukdom innebär, att studiemedelsskulden reduceras per sjukdag. Reduceringsbeloppet per dag erhålles genom att de återbetalningspliktiga studiemedlen för terminen i fråga divideras med det antal dagar för vilka medlen beviljats. Med den nuvarande schabloniseringen av beviljningen med periodberäkning av studietiden får studerande med samma antal studiestödsperioder, men med olika kurstider, därigenom olika "ersättning" per sjukdag. Det är angeläget att denna olikhet undanröjs, vilket blir fallet med dagberäkning av studiemedlen.

CSN har under flera år i sina anslagsframställningar tagit upp frågan om det nuvarande systemet med beräkning av studiestödet i perioder och föreslagit övergång till dagberäkning. Efter motioner och förslag av utskottet beslöt riksdagen vid 1978/79 års riksmöte (SfU 1978/79:16, rskr 1978/79:193) om övergång till dagberäkning fr. o. m. den 1 juli 1979 för särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. studiestödslagen. Utskottet anslöt sig till motionärernas uppfattning, att det inte var tillfredsställande att studerande med särskilt vuxenstudiestöd kunde bli utan kompensation för inkomstbortfall under viss del av studietiden eller under mellankommande julferier.

För de studerande är ett sådant bortfall säkerligen betydande. Många har förmodligen inte möjlighet att kompensera sig genom t. ex. ytterligare förvärvsarbete. Ökad rättvisa mellan olika studerandegrupper talar också för att dagberäkning skall ske för studiemedelstagarna. Studiemedlen fungerar i många fall som ett "reservstöd" för vuxenstudiestödet p. g. a. den begränsade tillgången på sådana stöd. Kravet på lika regler för beräkningen av de båda stöden blir då än mer befogat. Det kan dessutom nämnas att också utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen utgår med ett belopp per dag.

Studiestödsutredningen föreslår, att studiemedlen för heltidsstudier skall utgå med 0,52 % av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring per dag under studietid.

Periodberäkningen av studiemedlen är i dag samordnad med den minsta kurstid som berättigar till studiemedel. Den minsta kurstiden har satts till en studiestödsperiod, dvs. 15 dagar för heltidsstudier resp. 30 dagar vid studier på minst halvtid. Med det förslag om dagberäkning av studiemedlen som studiestödsutredningen lagt fram bortfaller skälen till denna samordning. I avsnitt 6.2 har utredningen föreslagit att kravet på kortaste kurslängd för rätt till studiehjälp skall minskas från åtta till två veckor vid heltidsstudier. För deltidstudier på minst halvtid föreslås krav på en kurstid av minst fyra veckor.

Kravet på minsta kurstid bör vara detsamma oberoende av om det är fråga om studiehjälp, studiemedel eller särskilt vuxenstudiestöd. Med hänvisning till de skäl som åberopas i avsnitt 6.2 föreslår utredningen att kravet

på minsta studietid för rätt till studiemedel och särskilt vuxenstudiestöd ändras till två veckor vid heltidsstudier och fyra veckor vid deltidstudier.

9.5 Sänkning av minimiavgiften per år vid återbetalning av studiemedel

Återbetalning av studiemedel skall normalt pågå t. o. m. det år då den avgiftsskyldige fyller 50 år. Särskilda regler finns för äldre studiemedelstagare. Dessutom finns det en undantagsregel som anger att avgiften (amorteringen) under det första återbetalningsåret skall vara lägst en tiondel av basbeloppet. Denna regel har tillkommit för att förhindra att återbetalningen av små skulder sprids ut under alltför lång tid.

De senaste årens kraftiga inflation har medfört att minimiavgiften stigit snabbt. År 1973 var denna avgift 730 kr. År 1980 är den 1 390 kr.

Andelen studiemedelstagare som får utnyttja återbetalningstiden fram till dess de fyller 50 år minskar för varje år. Av dem som påbörjade sin återbetalning 1978 får endast 38 % en återbetalningstid som sträcker sig fram till 50 års ålder. Övriga betalar minimiavgift trots att skulden inte är så stor att detta skulle behövas. Därmed får de avkortad återbetalningstid.

Det faktum att allt färre får del av den långa återbetalningstiden står i strid med de mål som angavs för återbetalningssystemet i promemorian (DsU 1973:16) Återbetalning av studiemedel: "Återbetalningen av studiemedel skall liksom f. n. vara fullgjord vid 50 års ålder. I regel betyder det en återbetalningstid om 20–25 år. Något behov av en ytterligare förlängning av återbetalningstiden bedöms inte erforderlig. Däremot är det av stor betydelse att den fastställda återbetalningstiden ligger fast."

Departementschefen uttalade i prop. 1974:14 s. 107 följande med anledning av förslagen i ovannämnda departementspromemoria: "Jag delar arbetsgruppens uppfattning att återbetalningsreglerna bör vara utformade så att den fastställda återbetalningstiden kommer att hållas, om inte den enskilde får uppskov med avgiftsbetalning eller gör frivilliga betalningar, och så att en jämn periodisering över hela återbetalningstiden åstadkoms."

För att undvika en fortgående höjning av minimiavgiften bör kopplingen till basbeloppet upphävas. I stället bör minimiavgiften anges i kronor.

Utredningen anser att 500 kr, vilket motsvarar en skuld på 10 000 kr. vid en återbetalningstid av 20 år, är en lämplig minimiavgift i stället för en tiondel av basbeloppet. En sådan minimiavgift beräknas medföra att drygt 60 % av dem som börjar återbetala får lägre avgifter.

I samband med att minimiavgiften sänks, bör man också ändra den regel som anger att skulder under två tiondelar av basbeloppet skall betalas i sin helhet under ett år. Denna regel medför stor återbetalning under ett år för dem som har skulder understigande två tiondelar av basbeloppet. Med nuvarande basbelopp kan årsavgiften bli över 2 700 kr.

En ändring av sistnämnda regel får betydelse för bl. a. personer med särskilt vuxenstudiestöd som under några månaders studier fått återbetalningspliktiga medel.

Utredningen föreslår sålunda dels att minimiavgiften per år vid återbetalning skall vara 500 kr, dels att skuld som understiger minimiavgiften skall betalas i sin helhet under ett år.

9.6 Kostnadsberäkningar för studiemedelsförslag

Under avsnitten 9.2–9.5 föreslår studiestödsutredningen förbättringar inom studiemedelssystemet. Kostnaderna per år för de olika förslagen beräknas enligt följande.

	Mkr
Höjning av totalbeloppet	88
Höjning av fribeloppet för egen inkomst	30
Dagberäkning av studiemedlen	11
Sänkning av minimiavgiften vid återbetalning av studiemedel	16
Totalt	145

Studiestödsutredningen anser i och för sig att samtliga förslag är angelägna att genomföra snarast, men vill såsom de mest angelägna förbättringarna framhålla höjningen av totalbeloppet och höjningen av fribeloppet för inkomst. Dessa båda förslag lappar över varandra men riktar sig också till skilda grupper, långtids- resp. korttidsstuderande. Höjs inte fribeloppen för inkomst, kan inte korttidsstuderande i nämnvärd grad tillgodogöra sig höjningen av totalbeloppet. Ett höjt fribelopp kan i sin tur inte utnyttjas av dem som går i bundna utbildningar. För att få en tillfredsställande effekt måste därför en höjning av totalbeloppet sammankopplas med ändrade fribelopp. En höjning av fribeloppen ökar möjligheten till studier i korta kurser i högre grad än en höjning av totalbeloppet. De korta kurserna upptar numera en allt större del av högskolans totala utbildningsutbud, men också inom gymnasieskolan torde utbudet av korta kurser komma att öka i framtiden.

Specialmotivering

Inledning

Utredningen har utarbetat förslag till sådana centrala författningsbestämmelser som blir nödvändiga vid ett genomförande av utredningens förslag till förbättringar i studiestödssystemet. Författningsbestämmelserna bör tas in såsom ändringar i studiestödslagen (1973:349). Ett genomförande medför att också studiestödsförordningen (1973:418) måste omarbetas. Bortsett från de båda författningarnas tredje kapitel kan de flesta bestämmelserna i nuvarande författningar kvarstå oförändrade. Utredningen har vid utarbetandet av sitt förslag försökt att följa den nuvarande dispositionen av studiestödslagen även om detta lagtekniskt leder till mindre tillfredsställande resultat. Förslag till en systematisk och språklig omarbetning får anstå till dess utredningen lägger fram sina förslag avseende övriga delar av det studiesociala området.

Utredningens förslag till förbättringar av studiestödet har lagts fram i den allmänna motiveringen. I specialmotiveringen har främst tagits upp förklaringar till den ändrade författningstexten. Om de föreslagna bestämmelserna har behandlats i den allmänna motiveringen hänvisas normalt till denna.

Sådana ändringar i studiestödslagen som är av formell art har inte kommenterats i det följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I de inledande bestämmelserna till studiestödslagen anges närmare vilka olika former av studiestöd som staten lämnar. Som framgår av de allmänna motiveringarna kommer studiehjälpen enligt utredningens förslag att i framtiden bestå av studiebidrag och återbetalningspliktiga studiemedel. Utöver dessa stödformer kommer även framdeles möjligheten att kvarstå för vissa elever att erhålla resekostnadsersättning. Enligt utredningens förslag bortfaller de nuvarande inkomst- och behovsprövade tilläggen som särskilda stödformer. Utredningens förslag förutsätter vidare att det ekonomiska ansvaret för gymnasieskoleelevernas resor och inackordering förs över till kommunerna. Därmed upphör de nuvarande rese- och inackorderingstilläggen som statliga stödformer i studiehjälpen.

I avsnitt 5.3 i den allmänna motiveringen har utredningen föreslagit en försöksverksamhet med s. k. särskild studiehjälp som skall rikta sig till de

elever som är svårast att rekrytera till gymnasieskolan. Förslag till författningsbestämmelser lämnas inte i detta skede av skäl som framgår av den allmänna motiveringen.

6 § Paragrafen innehåller en uppräknig av de myndigheter som handlägger frågor om studiestöd. Här åläggs också andra än statliga myndigheter att handha sådana frågor. De detaljerade bestämmelserna i studiestödslagen om vilka villkor som gäller för rätt till studiehjälp under sjukdom bör, enligt utredningens mening, tas upp i studiestödsförordningen. Till de inledande bestämmelserna i lagen har därför endast förts vad som åligger allmän försäkringskassa i samband med sjukdom.

Enligt 3 kap. 16 § har en studerande rätt till återbetalningspliktiga studiemedel endast för sådan sjukperiod eller del därav som godkänts av den allmänna försäkringskassan. Jämför specialmotiveringen till 3 kap. 2 §. Som framgår därav skall eleven ha rätt att också behålla bidrag under sjukdom, förutsatt att eleven lämnar sjukförsäkran/läkarintyg till skolan.

3 kap. Studiehjälpen

Kapitlet är uppbyggt så att de inledande paragraferna 1–5 upptar de generella bestämmelser som skall gälla för rätt till studiehjälp. I 6–9 §§ anges storleken på de olika stödbeloppen och de särskilda villkor som gäller för resp. stödform. Slutligen återfinns i 10–12 §§ vissa särskilda bestämmelser.

1 § Här anges vilka elever som har rätt till studiehjälp. Den nya 1 § innebär ingen ändring i sak jämfört med gällande bestämmelser, som återfinns i nuvarande 2 och 22 §§. Bestämmelserna om de villkor som gäller för rätt till studiehjälp för studier utomlands bör lämpligen flyttas till studiestödsförordningen.

2 § Huvudprincipen att studiehjälp endast utgår för sådan tid som eleven studerar har fått sitt uttryck i 2 §. Från denna huvudregel görs två undantag. För det första skall eleven ha rätt att behålla sitt stöd under sjukdom. Nuvarande bestämmelser i 13–19 §§ om återbetalningspliktiga studiemedel under sjukdom bör som tidigare nämnts föras till studiestödsförordningen. För det andra kan det finnas andra orsaker än sjukdom, t. ex. elevfacklig verksamhet och olika enskilda angelägenheter, som kan motivera att eleven får behålla sin studiehjälp trots att eleven inte studerar. Det bör ankomma på regeringen att avgöra i vilka fall denna rätt skall föreligga.

3 § Som framgår av den allmänna motiveringen, avsnitten 6.1.1 och 6.1.2, föreslår utredningen dels att nuvarande nedre åldersgräns vid 16 år för rätt till studiehjälp slopas och ersätts av rätt till studiehjälp så snart gymnasiala studier påbörjats, dels att den övre åldersgränsen ändras så att studiehjälp utgår längst till och med det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år.

Enligt gällande bestämmelse i nuvarande 1 § utgår studiehjälp endast till studerande som fyller högst 19 år under det kalenderår då läsåret börjar.

4 § Enligt utredningens förslag skall studiehjälpen kunna utgå också till elev som studerar på deltid, under förutsättning att studierna bedrivs på minst halvtid. Vidare föreslår utredningen att den minsta kurstid som skall berättiga till studiehjälp sänks från nuvarande åtta veckor till två veckor. Motsvarande tid vid deltidsstudier föreslås bli fyra veckor. Skälen härtill framgår av de allmänna motiveringarna i avsnitt 6.2.

5 § Motsvarande bestämmelse finns i nuvarande 5 § tredje stycket.

6 § I denna paragraf anges att studiebidraget beräknas per dag och att det är knutet till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Eftersom utredningen föreslår att nuvarande 16-årsgräns tas bort, har i ett andra stycke införts en bestämmelse om avräkning i de fall en elev samtidigt uppbär allmänt barnbidrag och studiebidrag.

7-8 §§ Även de återbetalningspliktiga studiemedlen skall enligt utredningens förslag beräknas per dag och vara knutna till basbeloppet. Till skillnad mot vad som gäller för studiebidraget skall de återbetalningspliktiga medlen utgå med olika belopp. I 7 § anges elevens ålder som en faktor som skall påverka de återbetalningspliktiga studiemedlens storlek. Åldersgränsen har i utredningens förslag fått en direkt anknytning till myndighetsåldern. Månaden efter det eleven fyllt 18 år skall således andra regler gälla.

Även elevens eventuella försörjningsplikt mot barn bör, liksom enligt gällande regler, beaktas när det gäller storleken på de återbetalningspliktiga studiemedlen.

Rätten till återbetalningspliktiga studiemedel skall, som framgår av avsnitt 5.4 i de allmänna motiveringarna, även fortsättningsvis prövas i förhållande till elevens egna och i vissa fall föräldrarnas ekonomiska förhållanden.

De närmare bestämmelser som är nödvändiga för tillämpningen av 7 och 8 §§ bör utfärdas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av centrala studiestödsnämnden. Detta gäller t. ex. hur stort belopp i återbetalningspliktiga medel som skall utgå till deltidsstuderande och elev som har försörjningsplikt mot barn, vilka synnerliga skäl som, enligt 7 § andra stycket, skall berättiga till ett högre belopp än vad som följer av första stycket samt hur behovsprövningen enligt 8 § skall göras.

Enligt 3 kap. 2 § skall en elev under vissa förutsättningar kunna få behålla sin studiehjälp även för tid eleven inte studerar. När det gäller återbetalningspliktiga studiemedel skall denna rätt kombineras med en motsvarande avskrivning av elevens skuld.

9 § Motsvarar nuvarande 21 §.

10 § Motsvarar nuvarande 29 §.

11 § Motsvarar 25 och 26 §§.

12 § Motsvarar nuvarande 24 § andra stycket.

4 kap. Studiemedel

2 § Enligt nuvarande 2 § utgår studiemedel för visst läsår eller del därav endast till studerande som fyller lägst 20 år under det kalenderår då läsåret börjar. I konsekvens med vad utredningen föreslagit i 3 kap. 3 § ändras åldersgränsen i 4 kap. 2 § så att studiemedel utgår tidigast från och med det andra kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år.

5 § I nuvarande 5 § finns bestämmelser om att studiemedel utgår både vid heltidsstudier och delstidsstudier. I nuvarande 10 § tredje stycket anges den minsta kurstid för vilken studiemedel utgår, 15 dagar för heltidsstudier och 30 dagar för delstidsstudier. I en ny 5 § föreslår utredningen, enligt vad som framgår av avsnitt 9.4 i de allmänna motiveringarna, att denna tidsgräns ändras till två respektive fyra veckor.

10 § Bestämmelse om minsta kurstid som ingår i nuvarande 10 § tredje stycket har förts till 5 §.

13 § Paragrafen innehåller utredningens förslag till höjning av studiemedlen med 5 % av basbeloppet. Enligt utredningens förslag skall studiemedel utgå med en viss procent av basbeloppet för varje dag som den studerande har rätt till studiemedel. Nuvarande bestämmelse om hela sammanhängande perioder om 15 respektive 30 dagar bortfaller således. De närmare övervägandena härtill framgår av avsnitten 9.2 och 9.4 i de allmänna motiveringarna.

14 § Motsvarar ändringen i 13 § i fråga om dagberäkning.

16 § Övergången till beräkning av studiemedel per dag föranleder en teknisk ändring av bestämmelserna i 16 § om behovsprövning mot egen inkomst. Paragrafen innehåller också utredningens förslag till höjda fribeloppsgränser för egen inkomst. Jämför avsnitt 9.3 i de allmänna motiveringarna.

17 § Ändringen av regeln om minskning av studiemedlen med 0,15 procent per dag i stället för en fyrtiofemtedel för varje period om 15 dagar är en följd av förslaget om övergång till dagberäkning av studiemedlen.

Nuvarande bestämmelser i 17 § om reducering för makes förmögenhet och inkomst medtas inte här på grund av riksdagens beslut att prövningen mot makes ekonomi vid beviljning av studiemedel skall upphöra den 1 juli 1980.

19 § Ändringen föranleds av utredningens förslag om dagberäkning av studiemedlen samt höjning av fribeloppet för egen inkomst för deltidstuderande från nuvarande 140 till 145 % av basbeloppet för ett läsår.

Nuvarande bestämmelser i 19 § om reducering för makes förmögenhet och inkomst medtas inte här på grund av riksdagens beslut att prövningen mot makes ekonomi vid beviljning av studiemedel skall upphöra den 1 juli 1980.

24 § Ändringen föranleds av utredningens förslag att studiemedlen skall beräknas per dag.

7 kap. Särskilt vuxenstudiestöd

5 § I konsekvens med vad utredningen föreslagit i 3 kap. 4 § och 4 kap. 5 § ändras också 7 kap. 5 § så att den minsta kurstid för vilken särskilt vuxenstudiestöd utgår blir två veckor när det gäller heltidsstuderande och fyra veckor när det gäller deltidstuderande i stället för nuvarande krav om 15 respektive 30 dagar.

8 kap. Återbetalning av studiemedel

Som en följd av utredningens förslag i avsnitt 9.5 har ändringar gjorts i 8 kap. 3, 8, 23, 26 och 77 §§.

Övergångsbestämmelser

Enligt utredningens mening bör framlagda förslag till förändringar i studiestödslagen träda i kraft den 1 juli 1981. Med hänsyn till att bestämmelserna om återbetalning av studiemedel i 8 kap. är knutna till kalenderår bör föreslagna ändringar i 8 kap. genomföras den 1 januari 1982. Utredningens förslag om studiemedel per dag i stället för per 15-dagarsperioder bör, med hänsyn till den tidskrävande omläggningen av beräkningen av samtliga utbildningar, träda i kraft först den 1 januari 1982.

Av administrativa och systemtekniska skäl är det enligt utredningens mening inte möjligt att ompröva beslut som fattats före ikraftträdandet och som avser hösten 1981 i den del besluten innefattar reduktion av studiemedel med hänsyn till den studerandes egen inkomst. Äldre bestämmelser bör därför tillämpas i dessa fall.

14. 1. 1914. (1914. 1. 14.)

15. 1. 1914. (1914. 1. 15.)

16. 1. 1914. (1914. 1. 16.)

17. 1. 1914. (1914. 1. 17.)

18. 1. 1914. (1914. 1. 18.)

19. 1. 1914. (1914. 1. 19.)

20. 1. 1914. (1914. 1. 20.)

21. 1. 1914. (1914. 1. 21.)

22. 1. 1914. (1914. 1. 22.)

23. 1. 1914. (1914. 1. 23.)

24. 1. 1914. (1914. 1. 24.)

25. 1. 1914. (1914. 1. 25.)

26. 1. 1914. (1914. 1. 26.)

27. 1. 1914. (1914. 1. 27.)

28. 1. 1914. (1914. 1. 28.)

29. 1. 1914. (1914. 1. 29.)

30. 1. 1914. (1914. 1. 30.)

31. 1. 1914. (1914. 1. 31.)

32. 1. 1914. (1914. 1. 32.)

33. 1. 1914. (1914. 1. 33.)

Reservationer

1. Av ledamoten *Tore Andersson*

Det torde idag vara uppenbart för alla att reformutrymmet i de kommande årens statsbudgetar kommer att vara ytterligt begränsat. Hårda prioriteringar måste till och de reformer som läggs fram måste vara väl underbyggda med argument, vila på en klar fördelningspolitisk grund och ha målgrupper som är väl avgränsade. Det förslag studiestödsutredningen nu lägger fram tillfredsställer – enligt min mening – inget av de nu nämnda kraven. Jag reserverar mig därför mot hela förslaget.

Jag har under många år hävdad att studiehjälpen utgjort det studiesociala system som prioriterats alltför lågt av statsmakterna. Vad jag därvid åsyftat har ingalunda varit en generell höjning av den typ utredningen nu föreslår. Vad jag i stället avsett har varit en kraftig höjning – en prioritering – av de stöd i systemet som enbart går till de grupper i samhället som har låga inkomster men som ändå försöker hålla sina barn kvar i gymnasieskolan.

Jag anser att de analyser utredningen gjort av de margineffekter som drabbar många låginkomsttagare till följd av kombinationen skatter och bidrag, har varit värdefulla. En omedelbar höjning av t. ex. det inkomstprövade tillägget i systemet framstår därför inte – så länge som det nuvarande skatte- och bidragssystemet är oförändrat – som en framkomlig väg. Andra vägar måste sökas för att styra studiestödet till dem som behöver det. Detta är enligt min mening en utmaning som utredningen borde ha tagit fasta på.

Jag beklagar därför djupt att utredningens majoritet nu valt att lägga fram ett delbetänkande om studiehjälpen som inte innehåller ett direkt förslag i dessa frågor. Beslutet att låta en försöksverksamhet visa vägen till hur ett framtida selektivt stöd kan utformas innebär i realiteten att hela problematiken lämnas. Detta är i synnerhet allvarligt när beslutet nu kombineras med ett förslag på en halvmiljard-satsning på det generella studiebidraget som tillfaller alla. Går det förslaget igenom kommer reformutrymmet på studiehjälpsområdet för lång tid framöver att vara förbrukat.

Utredningen lägger också fram delförslag rörande studiemedelssystemet. Med hänsyn till det ekonomiska läget är det dock min mening att utredningen borde uttalat sig för att studiestödsreformen i första hand bör omfatta de gymnasiestuderande som kommer från hem med låg inkomst.

2. Av ledamoten *Bo Richard Lundgren*

Utredningen förordar att förslagen om den framtida studiehjälpen genomförs vid ett och samma tillfälle. Enligt min bedömning saknas samhälls-ekonomiska förutsättningar för att vid ett tillfälle genomföra förslagen i denna omfattning. Ett mera realistiskt alternativ är en etappvis utbyggnad enligt modell B som redovisas i betänkandet. Denna modell bör dessutom kunna modifieras så att en första etapp i utbyggnaden omfattar ett belopp som likställer årsbeloppet för studiebidraget med barnbidragets årsbelopp. En sådan etapputbyggnad borde ha blivit utredningens förslag. Genomförandetakten skulle därvid kunna anpassas till det utrymme för reformer som står till förfogande.

Utredningen har även föreslagit att studiehjälpen värdesäkras genom indexanknytning, vilket också föreslås gälla den särskilda studiehjälpen. Det är angeläget att studiestödet inte urholkas på grund av inflation m. m., men det bör enligt min mening vara statsmakternas sak att årligen besluta om stödets nivå. Jag kan därför inte biträda förslaget om indexanknytning.

Särskilda yttranden

1. Av ledamoten *Hilligert Båhlerud*

Det förslag till studiestöd för 16–19-åringar i gymnasial utbildning som studiestödsutredningen nu lägger fram tillfredsställer svagt, enligt min synpunkt, de fördelningspolitiska krav, som utredningsdirektiven avsett.

Ökningen av det generella studiebidraget som nu föreslås till tre gånger nuvarande barnbidrag och som beräknas utgå till ca 80 % av *alla 16–19-åringar*, oavsett deras föräldrars inkomster, gör mig mycket tveksam. Jag hyser oro för att vi för en lång tid framåt har intecknat de reformer som kan behövas för att få de ambitiösa ungdomarna från ekonomiskt svaga hem till gymnasieskolan eller de långa utbildningarna. Till denna grupp hör arbetarklassens ungdom. De analyser som utredningen gjort beträffande marginaleffekterna vid selektiva inkomstprövade bidrag har varit belysande för dessa bidrags negativa sidor. Det syns mig dock som om dessa avigsidor paralyserat utredningen och förhindrat den *politiska viljan* till nya djärva tankegångar. Man har i stället överlätit till andra sittande utredningar att lösa dess dilemma, samtidigt som man låtit en försöksverksamhet med s. k. särskild studiehjälp ta hand om det man kan kalla för nytänkande. I stort sett skulle det för denna studiehjälp endast bli fråga om en social prövning på tilldelningssidan. Men att denna reform skulle bli tillgänglig för ett stort antal ungdomar som är ambitiösa, men kommer från ekonomiskt svaga hem, vid en direktövergång till gymnasieskolan har ansetts innebära svårlösta problem.

Jag känner mig besviken över att majoriteten av utredningen har tagit denna passiva ställning till problemen och efterlyser ånyo den dynamiska politiken hos utredningens ledamöter. Vi är ju dock alla medvetna om att selektionen till högre och längre utbildningar sker vid övergången från grundskola till gymnasieskola. Trots detta har vi ytterligare fastställt ett gammalt tänkande. Det kommer fortfarande att bli ungdomar till föräldrar med låga inkomster och kort utbildning som får den minsta delen av samhällets utbildningsresurser.

2. Av ledamoten *Sven Waldenström*

Studiestödsutredningen har i sitt tidigare betänkande (SOU 1977:31) påvisat studiemedelssystemets bristande funktionsduglighet.

- ☐ En kraftigt reducerad andel studerande använder sig idag av studiemedelssystemet jämfört med situationen vid systemets start i mitten av 1960-talet.
- ☐ En höjning av totalbeloppet från 140 % av basbeloppet till 200 % fordras för att de studerande skall följa 1960- och 1970-talens standardutveckling för de grupper studiemedelstagarna ursprungligen jämfördes med.
- ☐ En höjning av totalbeloppet till 150 % av basbeloppet skulle endast återställa de studerandes standard till samma nivå som de hade vid studiemedelssystemets införande.
- ☐ En successiv höjning av den 25 %-iga bidragsdelen sågs av de flesta som en stegvis väg mot studielön. Idag ligger bidragsdelen runt 10 %.
- ☐ Studiemedelssystemet har heller inte anpassats till nya studerandegrupperna i dagens högskola.

Utvecklingen har pågått de senaste 15 åren och förefaller helt okänslig för konjunkturernas svängningar.

Studiestödsutredningens förslag till omedelbara åtgärder, uppjusteringar av fribeloppsgränser och totalbelopp ändrar inte detta förhållande. Dessa helt otillräckliga förslag är dock en utveckling i rätt riktning. Av olika skäl har utredningen valt att prioritera arbetet med de gymnasiestuderandes studiestöd, medan redovisningen av de stora studiemedelsfrågorna får vänta till våren 1981. Förväntningarna och kraven från landets studerande på detta betänkande är mycket stora.

Beträffande de administrativa rutinerna kring utbetalningen av de gymnasiestuderandes studiestöd har undertecknad i vissa avseenden intagit en avvikande ståndpunkt från utredningen i övrigt. Det gäller antalet utbetalningstillfällen samt valet av administrativt system.

Den enligt utredningsförslaget höjda generella studiehjälpen skall liksom idag ses som en "förlängning" av barnbidraget, vilket utbetalas en gång per kvartal. Studiestödet utbetalas till myndiga människor, ofta föräldrar. Enligt förslaget skulle den generella studiehjälpen inte komma idag att överstiga 2 000:-/kvartal. Enligt utredningsförslaget kan besparingar göras genom månadsvisa utbetalningar, eftersom antalet återkrav som inte betalas förmodas minska. Undertecknad ser de eventuella besparingarna som ringa, eftersom de måste ställas i relation till den extra administration som uppkommer.

Jag finner det mot denna bakgrund rimligt med tre utbetalningstillfällen (oktober, januari och april), vilket skulle överensstämma med tidpunkterna för barnbidragsutbetalningen. Utredningen har beträffande valet av administrativt utbetalningssystem skjutit fram det definitiva ställningstagandet till en särskild promemoria senare i höst, men redan nu indikeras en preferans för Riksförsäkringsverkets administrativa system före CSN:s s. k. STIS-system. Det förefaller av flera skäl mindre lämpligt att inte överföra de absolut största studiestödsadministrativa rutinerna till STIS-systemet. I separat bilaga redovisas för- och nackdelar med respektive system, en jämförelse som enligt undertecknad torde resultera i att STIS-systemet är att föredra.

Bilaga 1 Studiestödsutredningens experter

I arbetet med föreliggande betänkande har följande experter och expertgrupper deltagit.

Experter

Hovrättsassessor Johan Annell
Departementssekreterare Ingrid Dalén
Överdirektör Olle Edelholm
Departementssekreterare Sören Kindlund
Kammarrättsråd Margit Kärrström

Administrativa gruppen

Byråchef Karl Johan Johansson
Sekreterare Rolf Johansson
Byrådirektör Anders Lindblad
Avdelningsdirektör Tor-Olov Mellgren

Författningsgruppen

Hovrättsassessor Johan Annell
Avdelningsdirektör Mats J. Larsson
Byrådirektör Åke Linander
Hovrättsassessor Roy Lindeberg
Byrådirektör Åsa Nilsson
Departementssekreterare Björn Sundström

Blatt 1: Studienaufgabe

1. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?

2. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?

- 3. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 4. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 5. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 6. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 7. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 8. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 9. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 10. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?

- 11. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 12. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 13. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 14. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 15. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 16. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 17. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 18. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 19. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 20. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?

- 21. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 22. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 23. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 24. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 25. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 26. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 27. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 28. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 29. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 30. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?

- 31. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 32. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 33. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 34. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 35. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 36. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 37. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 38. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 39. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?
- 40. Was ist die Bedeutung der folgenden Begriffe?

Bilaga 2 Undersökning av det behovsprövade tillägget

1 Inledning

Studiestödsutredningen skall enligt sina direktiv undersöka förutsättningarna för att slå samman det behovsprövade och det inkomstprövade tillägget till ett enda selektivt stöd. Som ett led i detta arbete har utredningen kartlagt vilka som hittills har fått det behovsprövade tillägget. Syftet med denna kartläggning har varit att söka svar på frågan om det behovsprövade tillägget nått den grupp av elever för vilken det varit avsett. Därvid har utredningen undersökt stödmottagarna med avseende på t. ex. familjesituation, ekonomisk situation och utbildningsval.

2 Material och metod

Det material som stått utredningen till förfogande har varit ansökningsblanketterna för det behovsprövade tillägget. På dessa blanketter finns antecknat det beslut om bifall eller avslag på ansökan som har fattats av CSN. Materialet är helt obearbetat, varför det har varit nödvändigt att gå igenom alla ansökningar och hämta de önskade uppgifterna direkt ur ansökningsblanketterna.

Kartläggningen omfattar ansökningarna för två olika år, läsåren 1977/78 och 1978/79. Mellan dessa både läsår skedde en förändring i ansökningsblanketten, så tillvida att denna för år 1978/79 skulle användas för ansökan också om det inkomstprövade tillägget. Med hänsyn till att reglerna för det inkomstprövade tillägget gör att kretsen av elever som kan få del av detta är vidare än för det behovsprövade tillägget, skulle man kunna vänta sig en uppgång i antalet ansökningar mellan de båda åren. Vidare bedömde utredningen det som intressant att ta reda på i vad mån som den förändrade ansökningsblanketten ledde till förändringar i den grupp elever som erhöll det behovsprövade tillägget.

Utredningsmaterialet har bearbetats helt manuellt. Utredningen har inte bedömt det som lämpligt att utnyttja någon form av automatiskt databehandling, eftersom materialet är relativt litet och antalet variabler är förhållandevis få.

Ansökningsmaterialet har därför gått igenom ansökan för ansökan. Med hänsyn till att utredningen koncentrerat sitt intresse på dem som erhållit

det behovsprövade tillägget har endast uppgifter tagits från ansökningar som har bifallits. Antalet bifallna ansökningar var läsåret 1977/78 3 976 st. och läsåret 1978/79 4 082 st.

I avsnitt 4 anges att redovisningen endast omfattar läsåret 1978/79 och skälen för denna inskränkning. Antalet blanketter för detta år är i materialet 4 158. Detta antal skiljer sig i viss utsträckning från siffrorna som redovisas i CSN:s officiella statistik. Orsaken till detta har inte kunnat klarläggas, men avvikelserna från CNS:s uppgifter är emellertid förhållandevis liten.

I den följande redovisningen har i regel siffrorna i absoluta tal utelämnats i tabellerna. Skälet till detta är att eleverna inte har fyllt i alla uppgifter på blanketterna. Materialet uppvisar därför en del smärre avvikelser vad avser de absoluta talen, men inte heller dessa avvikelser är av den omfattningen att de skulle kunna förta tendenserna i materialet.

I den följande redovisningen används följande begrepp för att karaktisera valet av studieväg: "teoretiska", "yrkesinriktade" och "övriga". Dessa grupper motsvarar följande linjer resp. kurser i gymnasieskolan.

Teoretiska

- 3-årig humanistisk linje
- 3-årig samhällsvetenskaplig linje
- 3-årig naturvetenskaplig linje
- 3-årig ekonomisk linje
- 4-årig teknisk linje
- Social linje
- Ekonomisk linje
- Teknisk linje
- Musiklinje

Yrkesinriktade

- Beklädnadsteknisk linje
- Bygg- och anläggningsteknisk linje
- Distributions- och kontorslinje
- Drift- och underhållsteknisk linje
- Elteknisk linje
- Fordonsteknisk linje
- Jordbrukslinje
- Konsumtionslinje
- Livsmedelsteknisk linje
- Processteknisk linje
- Skogsbrukslinje
- Träteknisk linje
- Verkstadsteknisk linje
- Vårdlinje

Övriga

Övriga kurser i gymnasieskolan.

Som anges i det föregående har utredningen koncentrerat sitt intresse till dem som har fått det behovsprövade tillägget. Det kan emellertid vara intressant med en översiktlig presentation av avslagen och motiveringarna för dessa. En sådan kan bidra till att underlätta tolkningen av resultatet av undersökningen. Redovisningen inleds därför med en kortfattad presentation av den statistik som f. n. finns tillgänglig över avslagna ansökningar om behovsprövat tillägg. Statistiken omfattar endast läsåret 1978/79.

3 Avslagna ansökningar

Läsåret 1978/79 ingavs totalt 11 017 ansökningar om behovsprövat tillägg. Av dessa avslogs 7 015 ansökningar, eller 64 %. Den höga andelen avslag har troligen sin förklaring i den detaljerade prövningen av det behovsprövade tillägget. Reglerna för denna prövning har redovisats i betänkandet i avsnitt 2.2.4.

Bland avslagsmotiveringarna dominerar de båda som tar sikte på familjens taxerade inkomst resp. familjens bruttoinkomst, vilket framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1 Avslagna ansökningar fördelade efter avslagsmotivering, läsåret 1978/79. Antal och procent

	Antal avslagna ansökningar	Andel avslagna ansökningar, %
För högt ekonomiskt underlag	3 289	46,9
För hög bruttoinkomst	2 921	41,6
För stora likvida medel	320	4,6
För stora likvida medel hos eleven	81	1,2
För stor bruttoförmögenhet	343	4,9
Övrigt ^a	61	0,9
Totalt	7 015 ^b	100

^a Inkl. 55 st avskrivna ärenden

^b I denna siffra ingår 293 ansökningar (4 %) som bifölls för en termin men avslogs för den andra

Nära 89 % av de avslagna ansökningarna kunde, som framgår av tabellen, hänföras till någon av de båda första kategorierna. Den närmast vanligaste orsaken till avslag var att familjen hade för stor bruttoförmögenhet, vilket gällde för knappt 5 % av de avslagna ansökningarna.

4 Jämförelse mellan läsåren 1977/78 och 1978/79

Som nämnts i det föregående har utredningen undersökt två årgångar av ansökningar om behovsprövat tillägg. Mellan dessa två läsår ändrades blanketten för ansökan så till vida att den det senaste året är gemensam med ansökan för det inkomstprövade tillägget. Mot bakgrund av att kretsen av elever som kan få det inkomstprövade tillägget är väsentligt större än vad avser det behovsprövade tillägget fanns anledning att förmoda att antalet ansökningar om behovsprövat tillägg skulle öka. Man kunde förvänta sig att eleverna passade på att söka behovsprövat tillägg när de ändå skrev sin ansökan om det inkomstprövade tillägget. Så förefaller också ha blivit fallet. Antalet ansökningar ökade med ca 21 % mellan de båda åren. Emellertid ökade inte antalet beviljade ansökningar i samma grad, vilket förklarar den ökade avslagsprocenten. Detta framgår av tabell 4.1.

Tabell 4.1 Ansökningar om behovsprövat tillägg läsåren 1977/78 och 1978/79

	Antal an- sökningar	Antal avslag	Andel avslag (%)
1977/78	9 135	5 277	57,8
1978/79	11 017	7 015	63,7

Utredningen ville vidare undersöka om en sådan ökning i ansökningsantalet skulle leda till en förändrad sammansättning av gruppen som beviljats behovsprövat tillägg de båda läsåren. Ingen tendens har dock i materialet kunnat spåras till att så skulle vara fallet. Årgångarna överensstämmer i alla variabler i så hög grad att de små skillnader som förekommer kan hänföras till slumpmässiga variationer som är normala mellan olika årgångar. För att göra redovisningen av materialet lättare att överblicka har utredningen därför valt att presentera resultaten från endast det senare av de båda läsåren.

5 Val av utbildning

Utredningen har kartlagt i vilken utsträckning som eleverna som har behovsprövat tillägg går på teoretiska, yrkesinriktade resp. övriga utbildningsvägar i gymnasieskolan. Resultatet av denna kartläggning visar att en mycket stor andel av eleverna med behovsprövat tillägg väljer de kortare yrkesinriktade studievägarna framför de något längre teoretiska. I tabell 5.1 har gruppen som haft behovsprövat tillägg jämförts med elevsammansättningen i hela gymnasieskolan.

Av tabellen framgår vidare att elever med behovsprövat tillägg i väsentligt högre utsträckning väljer yrkesinriktade linjer än eleverna i gymnasieskolan som helhet. Däremot går de i påtagligt lägre grad på övriga kurser i gymnasieskolan. En förklaring till detta förhållande kan vara att de övriga kurserna till en del utgörs av korta kurser, och att eleverna inte bemödat sig om att ansöka om behovsprövat tillägg för en kortare tids studier. Resultatet skulle i så fall i just detta hänseende snarare spegla elevernas ansöknings-

benägenhet än deras val av utbildning. För att undkomma denna typ av brister i materialet som gör de båda grupperna svåra att jämföra, har utredningen valt att endast studera hur eleverna på gymnasieskolans teoretiska resp. yrkesinriktade linjer förhåller sig till varandra. Resultatet av denna studie återfinns i tabell 5.2.

Tabell 5.1 Elever i gymnasieskolan resp. elever som haft behovsprövat tillägg fördelade på teoretiska, yrkesinriktade resp. övriga studievägar. Läsåret 1978/79

	Gruppen med behovsprövat tillägg	Gymnasieskola, totalt
Teoretiska	39,0	44,0
Yrkesinriktade	54,6	29,6
Övriga	6,3	26,4
Totalt	100	100

Tabell 5.2 Elever i gymnasieskolan resp. elever som haft behovsprövat tillägg fördelade på teoretiska resp. yrkesinriktade linjer. Läsåret 1978/79

	Gruppen med behovsprövat tillägg	Gymnasieskolan, totalt
Teoretiska	41,7	59,8
Yrkesinriktade	58,3	40,2
Totalt	100	100

Som framgår av tabellen är förhållandet i gruppen som har haft behovsprövat tillägg diametralt motsatt förhållandet i den övriga gymnasieskolan.

Eleverna som har haft behovsprövat tillägg väljer i högre utsträckning att genomgå sin gymnasieutbildning på yrkesinriktad studieväg än eleverna i den övriga gymnasieskolan. Medan 60 % av eleverna med behovsprövat tillägg går på yrkesinriktade linjer är motsvarande andel för gymnasieskolan totalt sett endast 40 %.

6 Familjesituation

Av eleverna med behovsprövat tillägg är en mycket stor del barn till ensamstående föräldrar. Andelen elever med behovsprövat tillägg som befinner sig i denna situation är ca 78 %, vilket framgår av den följande tabellen. Av tabellen framgår vidare att andelen ensamstående elever, dvs. elever som frigjort sig från föräldrarna och har eget hushåll, är lågt. Detta beror sannolikt på att antalet 18–19-åringar som söker behovsprövat tillägg är relativt få, eftersom en så stor del av de studerande som har behovsprövat tillägg avslutar sin utbildning det år de fyller 18. I stället domineras sannolikt gruppen som har behovsprövat tillägg av 16–17-åringar, bland vilka andelen som frigjort sig från föräldraekonomin är väsentligt lägre än den något äldre åldersgruppen.

Tabell 6.1 Elever med behovsprövat tillägg fördelade på olika familjesituationer

	Andel, %
Ensamstående föräldrar	77,8
Gifta föräldrar	19,4
Ensamstående elever	2,8
Totalt	100

Utredningen har vidare studerat vilka studievägar som elever från olika familjesituationer väljer i gymnasieskolan.

Av tabell 6.2 framgår att gruppen elever som är barn till ensamstående föräldrar relativt bra motsvarar gruppen bidragsmottagare som helhet, se tabell 5.1, vilket är naturligt med hänsyn till att andelen elever med ensamstående föräldrar av den totala gruppen är stor.

Tabell 6.2 Val av utbildning och familjesituation. Procent

	Ensamstående föräldrar	Gifta föräldrar	Ensamstående elever
Teoretiska	39,4	36,1	47,5
Yrkesinriktade	55,2	54,2	42,4
Övriga	5,3	9,7	10,2
Totalt	100	100	100

I tabellen visas vidare att de som har föräldrar som är gifta går på yrkesinriktade linjer i ungefär samma utsträckning som elever med ensamstående föräldrar, men de förra går i väsentligt högre grad på övriga kurser i gymnasieskolan. Elever från tvåförälderfamiljer som bara har en inkomst eller två mycket låga inkomster söker sig med andra ord till korta specialkurser med klar yrkesinriktning.

De ensamstående eleverna går i lägre grad på yrkesinriktade linjer är övriga grupper. Emellertid är antalet ensamstående elever så litet att det är vanskligt att dra några definitiva slutsatser med hänsyn till detta undersökningsresultat. Det ringa antalet elever gör nämligen att också små förändringar i elevernas studieval ger stora utslag när de uttrycks i procent.

7 Föräldrarnas yrke

Som utgångspunkt för fördelningen på yrken har utredningen valt en socionomisk gruppering som SCB arbetat fram. Denna yrkesgruppering är identisk med den som kommer att användas i studiestödsutredningens undersökning om studiemedelsbehov som kommer att publiceras under hösten 1980.

Tabell 7.1 ger en uppfattning om vilka yrkesgrupper som är vanliga för faderns yrke hos gruppen som har haft behovsprövat tillägg.

Tabell 7.1 Faderns yrke. Procent

Yrke	Andel, %
Biträdespersonal	2
Icke-facklärd	2
Facklärd m. fl.	4
Kontorister m. fl.	1
Ingenjörer m. fl.	1
Specialister, ledande befattn.	1
Företagare inkl. jordbrukare	14
Studerande	4
Hemarbetande	1
Pensionärer	48
Övriga	21
Totalt	100

Som framgår av tabellen är en mycket stor andel av fäderna till elever som har haft behovsprövat tillägg pensionärer. Andra stora grupper är övriga samt företagare inkl. jordbrukare. Dessa resultat tyder på att det är endast personer med mycket låga inkomster som kan komma i fråga för behovsprövat tillägg.

Redovisningen av föräldrarnas yrken är något osäker med hänsyn till att andelen ensamstående föräldrar är så stor. Detta gäller särskilt faderns yrke: av det totala antalet har endast 900 uppgivit faderns yrke. Med hänsyn till att ca 800 familjer av dem som fått behovsprövat tillägg har redovisats som gifta och att man kan anta att praktiskt taget alla dessa fyllt i uppgiften om faderns yrke kan man sluta sig till att endast ca 100 elever som har ensamstående förälder har angivit faderns yrke. Materialet är sålunda något otillförlitligt.

Materialet är betydligt mera tillförlitligt vad avser mödrarnas yrken. 3 941 av de 4 158 blanketterna upptar uppgift om moderns yrke. En sammanställning av dessa uppgifter finns i tabell 7.2.

Tabell 7.2 Moderns yrke. Procent

Yrke	Andel, %
Biträdespersonal	9
Icke-facklärd	11
Facklärd m. fl.	2
Kontorister m. fl.	4
Ingenjörer m. fl.	1
Specialister, ledande befattn.	0
Företagare, inkl. jordbrukare	1
Studerande	10
Hemarbetande	37
Pensionärer	18
Övriga	8
Totalt	100

En mindre del av mödrarna än av fäderna är som framgår av tabellen pensionärer. Det största gruppen är hemarbetande varefter gruppen pensionärer följer i storleksordning. Övriga grupper som är av mer betydande omfattning är övriga, studerande, icke-facklärd och biträdespersonal. Dessa är inbördes ungefär lika stora. Utredningen har studerat de mest frekventa grupperna, som omfattar totalt 93 % av alla familjerna, med avseende på val av utbildning. Resultaten av denna studie redovisas i tabell 7.3.

Tabell 7.3 Moderns yrke och val av studieväg

	Biträ- desper- sonal	Icke- fack- lärd	Stude- rande	Hemar- betande	Pen- sionär	Övrigt
Teoretiska	35	37	52	35	35	41
Yrkesinriktade	61	61	41	58	57	42
Övriga	4	4	6	7	7	7
Totalt	100	100	100	100	100	100

Som framgår av tabellen är det en grupp som avviker påtagligt från övriga: de som har mödrar som studerar. Dessa elever går i väsentligt större utsträckning på teoretiska linjer än övriga elever. Den sociala selektionen inom utbildningsväsendet avspeglas inom gruppen elever som har behovsprövat tillägg. Detta understryks vidare om man studerar den lilla gruppen "ingenjörer m. fl." där eleverna både vad avser faderns och moderns yrke till nära 70 % går på teoretiska linjer!

8 Antal syskon till eleverna

Det behovsprövade tillägget prövas med hänsyn till antalet syskon. I syfte att avgöra om en sådan prövning är relevant har utredningen undersökt förekomsten av syskon och relaterat andelen som har syskon till övriga familjer inom samma inkomstkikt.

Det är emellertid svårt att få fram jämförbara inkomstgrupper. Prövningen av det behovsprövade tillägget grundas till en del på ett ekonomiskt underlag som för de allra flesta familjer är liktydigt med den taxerade inkomsten. Utredningen har därför undersökt förekomsten av syskon hos den grupp av totalbefolkningen som har inkomster i skiktet 0-40 000 kr. per år. För att få jämförbarhet har utredningen utgått från förvärvsinkomsten för år 1977 som motsvarar den taxerade inkomst som används vid prövningen av 1978/79 års behovsprövade tillägg.

Emellertid kan man förmoda att totalbefolkningen inte är helt jämförbar med den grupp som har behovsprövat tillägg. Utredningen har därför också studerat den del av barnfamiljerna i totalbefolkningen där hushållsföreståndaren är 35-49 år, dvs. de åldrar i vilka det är vanligast att man har barn som går i gymnasieskolan. I tabell 8.1 redovisas resultatet av utredningens jämförelser.

Tabell 8.1 Andel elever med syskon av gruppen som har behovsprövat tillägg resp. av totalbefolkningen

	Antal syskon			Totalt
	0	1	2–	
Elever med behovsprövat tillägg	37,2	31,3	31,5	100
Totalbefolkningen	55,4	32,6	12,0	100
Totalbefolkningen, 35–49 år	42,7	35,9	21,5	100

I tabell 8.1 visas att det är vanligare med många syskon hos de elever som har behovsprövat tillägg än det är bland familjer i totalbefolkningen. Delvis är detta en funktion av de regler som gäller för det behovsprövade tillägget men skillnaden är för stor för att enbart kunna förklaras med detta. Det hänsynstagande till syskon som i dag finns inbyggt i prövningsreglerna förefaller därför kunna motiveras utifrån ett faktiskt behov.

9 Familjens ekonomi

Prövningen av det behovsprövade tillägget omfattar dels bruttoinkomst, dels ett s. k. ekonomisk underlag. I betänkandets avsnitt 2.2.4 har utredningen redogjort i detalj för dessa regler. I tabell 9.1 visas hur de som har haft tillgång till tillägget fördelar sig på olika inkomstklasser vad beträffar bruttoinkomst och ekonomiskt underlag. I tabellen har dessutom som jämförelse lagts in den del av totalbefolkningen som närmast sammanfaller med gruppen som är berättigad till det behovsprövade tillägget: inkomsttagare i åldrarna 35–49 år som har barn och en sammanräknad inkomst för år 1977 under 40 000 kr.

Tabell 9.1 Bidragsmottagarnas inkomster fördelade på inkomstklasser. Procent

	Inkomst, tusental kr.				
Bruttoinkomst	16,0 ^a	15,6	38,8	27,2	2,4
Ekonomiskt underlag	18,4 ^b	26,6	35,6	19,3	–
Sammanräknad inkomst år 1977	16,9 ^c	13,1	27,2	42,8	–

^a Varav 9,8 har 0 kr. i inkomst.

^b Varav 10,3 har 0 kr. i inkomst.

^c Varav 8,7 har 0 kr. i inkomst.

Av tabell 9.1 framgår att andelen inkomsttagare i totalbefolkningen är högst i inkomstskiktet 30–40 000. För familjer med behovsprövat tillägg kan man däremot konstatera en topp i inkomstskiktet 20–30 000 varefter en mindre andel befinner sig i nästa inkomstskikt. Detta förklaras med den dubbla behovsprövning som finns inom studiehjälpen. En familj som

fyller kraven vad beträffar det ekonomiska underlaget kan slås ut av något annat skäl, t. ex. för hög bruttoinkomst. På samma sätt kan en familj som uppfyller alla andra krav för att få behovsprövat tillägg uteslås från detta p. g. a. att det ekonomiska underlaget är för högt.

Den detaljerade behovsprövningen gör med andra ord att stödet sannolikt i mycket ringa utsträckning utgår till någon annan än den som verkligen har behov av detta. Snarare är det så att ett flertal familjer som befinner sig i behovsklass slås ut av något av de krav som ställs på dem för att de skall kunna få behovsprövat tillägg.

Bilaga 3 Utdrag ur studiestödslagen (1973:349)¹

Följande utdrag ur studiestödslagen upptar de bestämmelser som berörs av studiestödsutredningens förslag till Lag om ändring i studiestödslagen (1973:349).

1 kap. Inledande bestämmelser

2 § Studiehjälp består av studiebidrag jämte tillägg, återbetalningspliktiga studiemedel och resekostnadsersättning.

Tillägg till studiebidraget utgår i form av inackorderingstillägg, resetillägg, inkomstprövat tillägg och behovsprövat tillägg.

6 § Studiestödet handhas av statliga myndigheter, däribland centrala studiestödsnämnden och studiemedelsnämnderna, samt av skolstyrelserna, landstingskommunernas utbildningsnämnder och läroanstalterna.

Kommun kan föreskriva att fråga om studiestöd som ankommer på skolstyrelsen skall handläggas av annan kommunal nämnd. Motsvarande rätt tillkommer landstingskommun.

Allmän försäkringskassa skall beräkna storleken av timstudiestöd, dagstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd samt betala ut sådana stöd.

3 kap. Studiehjälp

Allmänna bestämmelser

1 § Studiehjälp utgår till studerande vid de läroanstalter och utbildningslinjer som regeringen bestämmer.

Studiehjälp för visst läsår eller del därav utgår dock endast till studerande som fyller högst 19 år under det kalenderår då läsåret börjar.

2 § Studiehjälp utgår till svensk studerande samt till sådan annan studerande som är bosatt i riket.

Studerande som ej är svensk medborgare har dock rätt till studiehjälp endast om han bosatt sig i riket huvudsakligen i annat syfte än att här vinna utbildning.

3 § Studiehjälp utgår från och med kvartalet efter det under vilket den studerande fyllt 16 år, om ej annat följer av andra eller tredje stycket.

¹ Omtryckt 1975:359, senast ändrad 1979:443.

Inkomstprövat tillägg utgår från och med månaden efter den under vilken den studerande fyllt 17 år.

Inackorderingstillägg, resetillägg och behovsprövat tillägg utgår även till studerande som ej uppnått sådan ålder som anges i första stycket.

4 § Studiebidrag jämte tillägg utgår endast vid heltidsundervisning som omfattar minst åtta veckor, om ej regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, centrala studiestödsnämnden förordnar annat.

5 § Studiehjälp utgår för sådan del av läsår under vilken den studerande bedriver studier.

Studiehjälp i form av återbetalningspliktiga studiemedel utgår även för tid under vilken den studerande är sjuk enligt vad som anges i 13–19 §§, om ej annat följer av bestämmelser som regeringen meddelar.

Vid tillämpning av bestämmelse i detta kapitel skall läsår anses omfatta det antal dagar som bestämmes av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Detta antal dagar skall därvid anses infalla under det eller de kalenderhalvår som bestämmes av regeringen eller myndighet som regeringen utser.

5 a § Studiehjälp beviljas efter ansökan, om ej annat följer av bestämmelse som regeringen eller, efter bemyndigande av regeringen, centrala studiestödsnämnden meddelar.

6 § Studiebidrag utgår med 208 kronor i månaden.

7 § Inackorderingstillägg utgår med 285 kronor i månaden till studerande som behöver inackordering. Tillägget omfattar dessutom rätt till fria hemresor enligt de närmare bestämmelser som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser.

8 § Har studerande en färdväg till skolan som uppgår till minst sex kilometer, utgår resetillägg, om ej annat följer av bestämmelser som regeringen meddelar. Resetillägget utgår enligt de grunder och med de belopp, som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, centrala studiestödsnämnden bestämmer.

Resetillägg utgår ej till studerande som åtnjuter inackorderingstillägg.

9 § Vid prövning av fråga om inackorderingstillägg eller resetillägg på grund av ändrade förhållanden får hänsyn ej tagas till sådan ändring som skett mindre än en månad före slutet av läsåret eller sådan del av läsåret för vilken studiebidrag beviljats.

10 § Inkomstprövat tillägg utgår med högst 125 kronor i månaden.

Närmare bestämmelser om inkomstprövat tillägg meddelas av regeringen.

11 § Behovsprövat tillägg utgår med högst 200 kronor i månaden.

Närmare bestämmelser om behovsprövat tillägg meddelas av regeringen.

Återbetalningspliktiga studiemedel

12 § Återbetalningspliktiga studiemedel kan beviljas studerande som är i behov av studiehjälp utöver dem som han fått med stöd av övriga bestämmelser om studiehjälp.

Vid bedömandet av behovet av återbetalningspliktiga studiemedel skall för studerande som är gift beaktas hans och hans makes ekonomiska förhållanden.

Vid bedömandet av behovet av återbetalningspliktiga studiemedel skall för studerande som är ogift beaktas

1. den studerandes och hans föräldrars ekonomiska förhållanden, om den studerande fyller högst 17 år under det kalenderår, då läsåret börjar,

2. den studerandes och hans föräldrars ekonomiska förhållanden, om den studerande fyller lägst 18 år under det kalenderår, då läsåret börjar, och inte har brutit sambandet med föräldraekonomin,

3. den studerandes ekonomiska förhållanden, om den studerande fyller lägst 18 år under det kalenderår, då läsåret börjar, och har brutit sambandet med föräldraekonomin.

13 § I 14–19 §§ ges bestämmelser om återbetalningspliktiga studiemedel för tid under vilken studerande som avses i 12 § på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier.

I nämnda paragraf förstås med

sjukperiod: tid under vilken den studerande på grund av sjukdom oavbrutet varit oförmögen att bedriva sina studier,

studietid: den del av ett kalenderhalvår under vilken den studerande bedriver studier och den del av kalenderhalvåret under vilken han skulle ha bedrivit studier om han ej blivit sjuk.

14 § Återbetalningspliktiga studiemedel utgår för sjukperiod som infaller under den del av ett kalenderhalvår som utgör den studerandes studietid, förutsatt att

1. sjukperioden ej omfattar hela den studerandes studietid under kalenderhalvåret,

2. den studerande under någon del av kalenderhalvåret bedriver sina studier.

För sjukperiod som infaller efter studietidens början utgår återbetalningspliktiga studiemedel dock endast om den studerande ingett ansökan om sådana medel dessförinnan. Om synnerliga skäl föreligger, kan studerande beviljas återbetalningspliktiga studiemedel även för sådan sjukperiod.

För det första kalenderhalvår under vilket en studerande bedriver studier som berättigar till återbetalningspliktiga studiemedel enligt detta kapitel utgår studiemedel endast för sjukperiod som infaller efter det den studerande har påbörjat studierna.

15 § Studerande har rätt till återbetalningspliktiga studiemedel för större del av två på varandra följande kalenderhalvår än sex månader endast om särskilda skäl föreligger.

16 § Studerande har rätt till återbetalningspliktiga studiemedel endast för sådan sjukperiod eller del därav som godkänts av den allmänna försäkringskassa, hos vilken den studerande är inskriven.

17 § Blir studerande på grund av sjukdom helt oförmögen att bedriva sina studier, skall han anmäla detta till den allmänna försäkringskassan, om han beviljats återbetalningspliktiga studiemedel för kalenderhalvåret eller om han ansökt eller avser att ansöka därom. Anmälan skall ske enligt de närmare bestämmelser som meddelats av riksförsäkringsverket.

18 § Finner den allmänna försäkringskassan att studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier, skall kassan godkänna sjukperioden, om ej annat följer av andra eller tredje stycket.

Godkännande enligt första stycket får avse endast tid som infaller efter det anmälan skett enligt 17 §. Om hinder mött mot anmälan eller annat särskilt skäl föreligger, får godkännande avse även tid före sådan anmälan.

Den allmänna försäkringskassan får vägra att godkänna sjukperioden eller del därav, om den studerande

1. uppsåtligen åsamkat sig sjukdomen eller gjort sig skyldig till grov oakt-samhet ur hälsosynpunkt eller om annat liknande särskilt skäl föreligger,

2. underlåter att, på begäran av kassan, genom intyg av läkare styrka sjukdomen och det därav föranledda hindret för studierna,

3. vägrar att taga emot besök av person som fått i uppdrag av kassan att verkställa sjukkontroll,

4. under sjukperiod ändrar vistelseort utan att underrätta kassan eller reser till utlandet utan medgivande av kassan,

5. ådragit sig sjukdomen vid förövande av handling för vilken ansvar genom lagakraftätagande dom ådömts honom,

6. vägrar att underkasta sig undersökning av läkare eller underlåter att följa läkares föreskrift,

7. uppsåtligen eller av grov vårdslöshet lämnar oriktig eller vilseledande uppgift angående förhållande som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om återbetalningspliktiga studiemedel för sjukperiod.

19 § Har studerande som beviljats återbetalningspliktiga studiemedel på grund av sjukdom varit helt oförmögen att bedriva studier under 90 dagar i följd eller föreligger annat särskilt skäl, skall den allmänna försäkringskassan, enligt de närmare bestämmelser som riksförsäkringsverket meddelar, undersöka om skäl föreligger att vidtaga åtgärd som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller på annat sätt helt eller delvis återställa studieförmågan.

Finner den allmänna försäkringskassan att åtgärd som avses i första stycket behövs, skall den underrätta den studerande härom och tillse att åtgärden vidtages. Vägrar den studerande att underkasta sig åtgärden, kan kassan besluta att ej godkänna den del av sjukperioden som infaller sedan den studerande fått underrättelse om kassans beslut. I underrättelsen skall intagas erinran om att sådant beslut kan meddelas.

20 § För återbetalningspliktiga studiemedel gäller i övrigt de bestämmelser som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av centrala studiestödsnämnden.

Resekostnadsersättning

21 § Till studerande vid skolenhet med statlig vuxenutbildning utgår resekostnadsersättning för resa till och från studieorten efter grunder som fastställs av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av centrala studiestödsnämnden.

Studiehjälp för studier utom riket

22 § Studiehjälp enligt detta kapitel får beviljas svensk medborgare för studier utom riket, om studierna icke med lika stor fördel kan bedrivas vid svensk läroanstalt.

Även i andra fall får studiehjälp enligt detta kapitel beviljas för studier utom riket enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

Första och andra styckena gäller dock endast sådana studier som motsvarar eller är jämförbara med studier vid svensk läroanstalt eller utbildningslinje som omfattas av förordnande enligt 1 §.

Första och andra styckena gäller ej för sjukperiod som avses i 13 §.

Särskilda bestämmelser

23 § Allmän försäkringskassa skall lämna centrala studiestödsnämnden uppgift om sådan sjukperiod enligt 13 § som godkänts av kassan.

24 § Vid beräkning av studiehjälp för sådan del av läsår som överskjuter eller ej uppgår till hel månad, skall för vecka beräknas en fjärdedel av månadsbeloppet. Studiehjälp beräknas icke för dagar, som ej utgör hel vecka.

Belopp som enligt första stycket beräknas för vecka avrundas till helt kronor vid öretal under 50 nedåt och vid annat öretal uppåt.

25 § Bestämmelse i detta kapitel om studerande som är gift skall tillämpas endast om äktenskapet ingåtts senast under kalenderhalvåret närmast före det för vilket studiehjälp skall utgå.

26 § Bestämmelse i detta kapitel som gäller studerande som är gift äger motsvarande tillämpning på studerande som utan att vara gift lever tillsammans med annan person, med vilken han tidigare varit gift eller med vilken han gemensamt har eller har haft barn.

27 § Vad i detta kapitel föreskrivs om föräldrar avser dels fader och moder som har vårdnaden eller, i fråga om studerande som fyller 18 år, senast haft vårdnaden om den studerande, dels fader eller moder som stadigvarande sammanbor med sådan vårdnadshavare. I fråga om fosterbarn gäller vad som sägs om föräldrar i stället fosterföräldrarna.

28 § Är make ensam vårdnadshavare för barn som ej är även andra makens barn, skall vid prövning av fråga om barnets rätt till studiehjälp andra makens inkomst och förmögenhet beaktas i stället för inkomst och förmögenhet hos den av barnets föräldrar som är skild från vårdnaden.

29 § Uppbär heltidsstuderande lärlingslön eller annan sådan ersättning, kan den studiehjälp som enligt bestämmelserna ovan i detta kapitel tillkommer honom på grund därav minskas enligt grunder som regeringen fastställer.

Motsvarande gäller dels i fråga om studerande vars uppehälle helt eller till väsentlig del bekostas av staten eller kommun, dels i fråga om annan grupp av studerande enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

30 § Utöver vad som följer av bestämmelserna ovan i detta kapitel kan inackorderingstillägg utgå till sådan utlandssvensk studerande vid grundskolan som tillhör någon av årskurserna 6–9 och som behöver inackordering.

Detsamma gäller utlandssvensk studerande som deltagar i motsvarande undervisning vid skolan som avses i 33 eller 34 § skollagen (1962:319).

Närmare bestämmelser om inackorderingstillägg enligt första eller andra stycket meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av centrala studiestödsnämnden.

4 kap. Studiemedel

Allmänna bestämmelser

2 § Studiemedel utgår även till studerande vid de läroanstalter och utbildningslinjer som omfattas av förordnande enligt 3 kap. 1 §. Studiemedel vid sådan läroanstalt eller utbildningslinje utgår dock för visst läsår eller del därav endast till studerande som fyller lägst 20 år under det kalenderår då läsåret börjar.

5 § Studerande har rätt till studiemedel såväl vid heltidsstudier som deltidstudier. Till deltidstuderande utgår dock studiemedel endast om han bedriver studierna på minst halvtid.

10 § Studiemedel utgår för sådan del av läsår under vilken den studerande bedriver studier.

Studiemedel utgår även för tid under vilken den studerande är sjuk enligt vad som anges i 28–36 §§.

Vid tillämpning av första stycket och bestämmelse som avses i andra stycket beaktas endast hela, sammanhängande tidsperioder under ett kalenderhalvår, om 15 dagar för heltidsstuderande och 30 dagar för deltidstuderande.

Vid tillämpning av bestämmelse i detta kapitel skall läsår anses omfatta det antal dagar som bestämmes av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Detta antal dagar skall därvid anses infalla under det eller de kalenderhalvår som bestämmes av regeringen eller myndighet som regeringen utser.

Beräkning av studiemedel

13 § Studiemedel utgår med 7,78 procent av basbeloppet för varje hel, sammanhängande tidsperiod för vilken den studerande har rätt till studiemedel. Tidsperioden skall omfatta för heltidsstuderande 15 och för deltidstuderande 30 dagar.

Vad som sägs i första stycket gäller endast om ej annat följer av 14, 16, 17, 19, 22 eller 25 §§.

14 § Har den studerande vårdnaden om barn som ej fyllt 16 år eller är han skyldig att till fullgörande av lagstadgad underhållsskyldighet utge underhållsbidrag till barn som ej fyllt 16 år, förhöjes det belopp som den studerande har rätt till enligt 13 § första stycket med barntillägg. Tillägget utgår för varje barn med 1,39 procent av basbeloppet för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar för heltidsstuderande och med 2,78 procent av basbeloppet för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 30 dagar för deltidstuderande.

Även om båda föräldrarna enligt första stycket har rätt till barntillägg, utgår endast ett barntillägg. Detta utges till fadern, eller, om föräldrarna är ense därom, till modern. Är en av föräldrarna skyldig att utge underhållsbidrag som avses i första stycket, utges dock tillägget alltid till denne. Om synnerliga skäl föreligger, får barntillägget utgå till envar av föräldrarna.

Har studerande, som enligt första och andra styckena har rätt till barntillägg på grund av att han är skyldig att utge underhållsbidrag till ett barn, tidigare på samma grund erhållit barntillägg för samma barn, utgår dock det nya barntillägget endast om han visar att han har betalat ut det barntillägg, som senast har beviljats, till den som har vårdnaden om barnet.

16 § För heltidsstuderande minskas det belopp som utgår enligt 13 § första stycket och 14 § för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar med en adertondel av den del av den studerandes inkomst under kalenderhalvåret som överstiger nedan för skilda perioder angivna delar av basbeloppet, nämligen

Antal hela, sammanhängande tidsperioder om 15 dagar för vilka studiemedel skall utgå under kalenderhalvåret *Del av basbeloppet*

högst 4	75 procent
5	70 procent
6	65 procent
7	60 procent
lägst 8	55 procent

17 § Utöver vad som följer av 16 § minskas det belopp som enligt 13 § första stycket och 14 § utgår till heltidsstuderande för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar med

1. en fyrtiofemtedel av den del av den studerandes förmögenhet som överstiger sex gånger basbeloppet, eller
2. om den studerande är gift och lever tillsammans med maken, en fyrtiofemtedel av den del av makarnas sammanlagda förmögenhet som överstiger nio gånger basbeloppet.

Om den studerande är gift och lever tillsammans med maken, minskas

det belopp som enligt 13 § första stycket och 14 § utgår för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar dessutom med två fyrtiofemtedelar av den del av makens inkomst under kalenderhalvåret som överstiger tre och ett halvt basbelopp.

Är den studerande gift men lever han ej tillsammans med maken, äger första stycket 2 och andra stycket motsvarande tillämpning, i den mån detta följer av bestämmelser som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av centrala studiestödsnämnden.

19 § För deltidsstuderande minskas det belopp som utgår för ett kalenderhalvår enligt 13 § första stycket och 14 § för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 30 dagar med en niondel av den del av den studerandes inkomst under kalenderhalvåret som överstiger 140 procent av basbeloppet.

Utöver vad som följer av första stycket minskas det belopp som enligt 13 § första stycket och 14 § utgår till deltidsstuderande för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 30 dagar med

1. två fyrtiofemtedelar av den del av den studerandes förmögenhet som överstiger sex gånger basbeloppet, eller

2. om den studerande är gift och lever tillsammans med maken, två fyrtiofemtedelar av den del av makarnas sammanlagda förmögenhet som överstiger nio gånger basbeloppet.

Om sådan studerande är gift och lever tillsammans med maken, minskas det belopp som utgår enligt 13 § första stycket och 14 § för varje hel, sammanhängande tidsperiod om 30 dagar med fyra fyrtiofemtedelar av den del av makens inkomst under kalenderhalvåret som överstiger 390 procent av basbeloppet.

Är den studerande gift men lever han ej tillsammans med maken, äger andra stycket 2 och tredje stycket motsvarande tillämpning, i den mån detta följer av bestämmelse som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av centrala studiestödsnämnden.

24 § I studiemedel ingår studiebidrag.

För varje hel, sammanhängande tidsperiod om 15 dagar för heltidssstudierande och om 30 dagar för deltidssstudierande utgör studiebidraget 121 kronor. Om studiemedlen för denna tidsperiod enligt 10, 13, 14, 16, 17, 19 och 21–23 §§ utgår med lägre belopp än 7,78 procent av basbeloppet utgör studiebidraget dock endast så stor del av 121 kronor som svarar mot förhållandet mellan det belopp som utgår och 7,78 procent av basbeloppet.

Utgående studiemedel utgör i första hand studiebidrag. Återstoden utgör återbetalningspliktiga studiemedel.

7 kap. Särskilt vuxenstudiestöd

Allmänna bestämmelser

5 § Särskilt vuxenstudiestöd kan utgå såväl vid heltidsstudier om minst 15 dagar under ett kalenderhalvår som vid deltidssstudier om minst 30 dagar under ett kalenderhalvår. Till deltidssstudierande kan dock särskilt vuxenstudiestöd utgå endast om han bedriver studierna på minst halvtid.

I fråga om särskilt vuxenstudiestöd äger 4 kap. 6–9 §§ motsvarande tillämpning.

8 kap. Återbetalning av studiemedel

Huvudsakliga grunder

23 § Årsbelopp beräknas för det första avgiftsåret till belopp motsvarande den återbetalningsskyldige fyller 50 år eller, om denna tid omfattar mindre än 15 år, på 15 år. Återbetalningen fördelas dock i vissa fall på kortare tid. Bestämmelser härom finns i andra och tredje styckena.

Återbetalningen får ej fördelas på fler år än att återbetalningen för det första avgiftsåret uppgår till lägst en tiondel av basbeloppet enligt vad som framgår av följande grupper av bestämmelser, nämligen

1. 23 § andra stycket, jämfört med 16–19 §§, 38 § första stycket, 42 § första stycket och 58 och 59 §§,

2. 23 § tredje stycket, jämfört med 16–21 och 24 §§, 38 § första stycket, 42 § första stycket och 58 och 59 §§.

Återbetalningen får ej fördelas på fler år än åren fram till och med det under vilket den återbetalningsskyldige fyller 65 år.

8 § Återbetalning i fall som avses i 6 § fördelas på åren fram till och med det år under vilket den återbetalningsskyldige fyller 50 år eller, om denna tid omfattar mindre än 15 år, på 15 år. Återbetalningen fördelas dock i vissa fall på kortare tid. Bestämmelser härom finns i andra–fjärde styckena och i 9 §.

Återbetalningen får ej fördelas på fler år än att återbetalningen för året närmast efter det under vilket den återbetalningsskyldige uppburit de nya studiemedlen uppgår till lägst en tiondel av basbeloppet.

Återbetalningen får ej fördelas på fler år än att återbetalningen för året närmast efter det under vilket den återbetalningsskyldige uppburit de nya studiemedlen uppgår till lägst det belopp som skulle ha utgått för samma år, om den återbetalningsskyldige ej uppburit de nya studiemedlen, enligt vad som framgår av följande grupper av bestämmelser, nämligen

1. 26 § första stycket, jämfört med 16–21 §§, 38 § första stycket, 42 § första stycket och 58 och 59 §§,

2. 26 § andra och tredje styckena, jämförda med 16–21 och 29 §§, 38 § första stycket, 42 § första stycket och 58 och 59 §§,

3. 27 §, jämförd med 16–21 och 29 §§, 38 § första stycket, 42 § första stycket och 58 och 59 §§.

Har återbetalningstiden för de äldre studiemedel som avses i 6 § förlängts enligt 4 § första stycket, får den gemensamma återbetalningstiden enligt 6 § ej understiga det antal år som skulle ha gällt, om de nya studiemedlen ej utgått.

Bestämmande av återbetalningsskyldighet

Årsbelopp

23 § Årsbelopp beräknas för det första avgiftsåret till belopp motsvarande det tal som erhålls, om återbetalningsbeloppet vid närmast föregående års utgång delas med ett tal motsvarande

1. för återbetalningsskyldig, som under det första avgiftsåret skall fylla

högst 36 år, antalet år från och med det första avgiftsåret till och med det år under vilket den återbetalningsskyldige skall fylla 50 år,

2. för äldre återbetalningsskyldig, som under det första avgiftsåret skall fylla högst 51 år, 15 år,

3. för annan äldre återbetalningsskyldig, antalet år från och med det första avgiftsåret till och med det år under vilket han skall fylla 65 år.

Understiger återbetalningsbeloppet vid utgången av året närmast före det första avgiftsåret två tiondelar av basbeloppet, beräknas dock årsbeloppet för det första avgiftsåret till samma belopp som återbetalningsbeloppet.

Uppgår årsbeloppet för det första avgiftsåret, beräknat enligt första stycket, till lägre belopp än en tiondel av basbeloppet, bestämmes årsbeloppet för det första avgiftsåret i stället till en tiondel av basbeloppet.

26 § Understiger återbetalningsbeloppet vid utgången av det avgiftsåret c, som avses i 25 §, två tiondelar av basbeloppet, beräknas dock årsbeloppet för avgiftsåret d till samma belopp som återbetalningsbeloppet.

Uppgår årsbeloppet för det avgiftsåret d, som avses i 25 §, beräknat enligt 25 §, till lägre belopp än en tiondel av basbeloppet, bestämmes årsbeloppet för avgiftsåret d i stället till en tiondel av basbeloppet.

Årsbeloppet för det avgiftsåret d, som avses i 25 §, får dock bestämmas till högst det belopp som fordras för att antalet återbetalningsår skall vara minst detsamma som om den återbetalningsskyldige ej uppburit de nya studiemedlen.

Särskilda bestämmelser

77 § I 78–80 §§ ges särskilda bestämmelser om återbetalningsskyldigheten för den som uppburit återbetalningspliktiga studiemedel för sjukperiod enligt 3 kap. 13–19 §§, 4 kap. 28–35 §§ eller 7 kap. 17 § och de bestämmelser som anges där.

78 § Återbetalningspliktiga studiemedel som belöper på sådan del av en sjukperiod som infaller efter en karenstid om 14 dagar medräknas ej vid tillämpning av bestämmelserna i detta kapitel om återbetalningsbelopp eller frivillig återbetalning, om ej annat följer av 79 §.

Som karenstid enligt första stycket räknas endast sådan tid som infaller under sådan studietid som avses i 3 kap. 13 §, 4 kap. 28 § eller 7 kap. 17 § i vad avses hänvisning till 4 kap. 28 §. Vid beräkning av karenstid skall flera sjukperioder räknas som en sjukperiod, om den senare börjar inom 20 dagar efter föregående periods slut.

9 kap. Övriga bestämmelser

2 § Har någon uppburit studiestöd obehörigen eller med för högt belopp och har han insett eller bort inse detta, kan vad för mycket utgått genast återkrävas.

Avbryter någon sina studier skall första stycket tillämpas beträffande uppburet studiestöd som avser tiden efter avbrottet. Beror avbrottet på sjukdom skall studiestöd som den studerande uppburit enligt 3 kap. 13–19 §§, 4 kap.

28–35 §§ eller 7 kap. 17 § och de bestämmelser som anges där ej återkrävas. Detsamma gäller vid sådan ledighet som avses i 7 kap. 17 a §.

På studiemedel enligt 4 kap. och på särskilt vuxenstudiestöd enligt 7 kap. som återkräves enligt första eller andra stycket utgår ränta från den dag när medlen uppburits efter en räntesats som vid varje tidpunkt med två procent överstiger normalräntan för lån från statens utlåningsfonder. Om särskilda skäl föreligger, kan återbetalningsskyldig befrias helt eller delvis från skyldighet att erlägga räntan.

1. Inledning

I studiemedlen
bänsyr
av det
studier
krav
utredning

- ☐ enligt
- ☐ tillägg
- ☐ enligt
- ☐ snabb
- ☐ för

För
vikt
effekt

Tre

Alternativ
stöd
betalning

Alternativ
den
service

Alternativ
relaterat

Utredning
nistration

Var
I

Bilaga 4 Förslag till organisation och administration av nytt studiehjälpssystem

1 Inledning

I studiestödsutredningens principbetänkande (SOU 1977:31) lämnades med hänsyn till utredningsstadiet inget detaljerat förslag till administrativ lösning av det framtida studiestödet. I stället skisserades tre alternativa former för studiestödets övergripande administration mot bakgrund av önskemål och krav som en enskild studiestödstagare kan ställa. Den studerande kan, enligt utredningen, ställa följande krav på studiestödets administration,

- ☐ enkelt att få information om studiestöden
- ☐ tillgång till erforderliga blanketter o. dyl. på ett ställe
- ☐ enkel och lättbegriplig administration med kort behandlingstid samt snabb och rätt utbetalning
- ☐ lätt tillgänglig och därmed kraftigt decentraliserad administration

För att uppfylla nämnda krav och önskemål menade utredningen att ökad vikt borde läggas på arbetsuppgifter som information, uppföljning av stödets effekter samt förbättrad samverkan mellan skilda organ och myndigheter som handlägger studiestöd.

Tre alternativa modeller för utveckling av studiestödsadministrationen skisserades;

Alternativ 1: studiestödsadministrationen samordnas i s. k. länsstudiestödsnämnder med tillgång till eget datasystem för handläggning och utbetalning

Alternativ 2: nuvarande organisation för beslut om studiestöd behålls medan försäkringskassorna/riksförsäkringsverket anlitas för viss administrativ service som beloppsberäkning och utbetalning

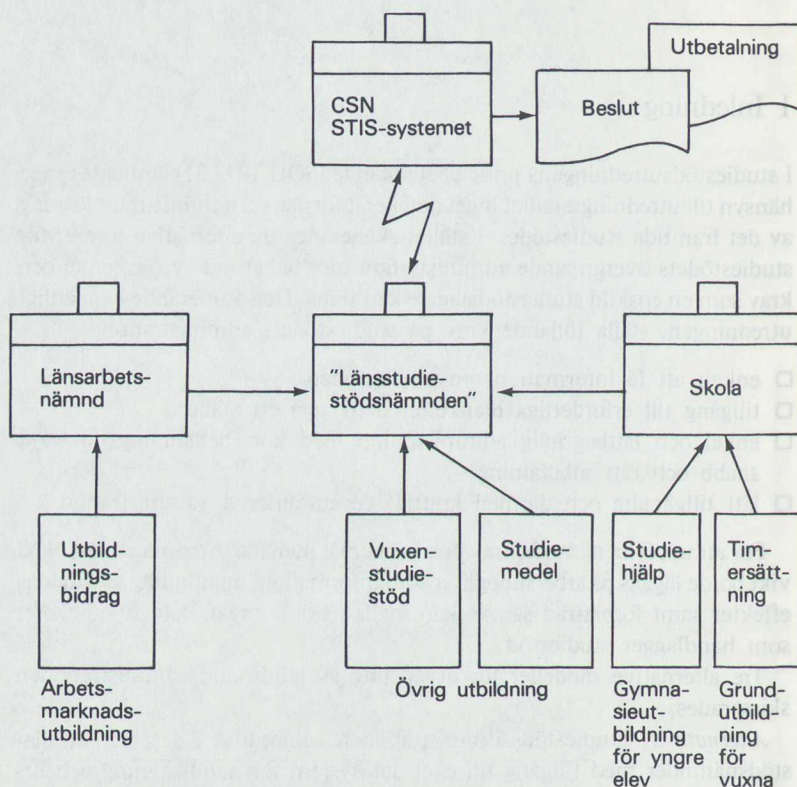
Alternativ 3: nuvarande organisation behålls och administrationen rationaliseras genom utnyttjande av STIS för vissa funktioner.

Utredningen utgick i samtliga alternativ ifrån en decentraliserad administration med skolan som bas i något avseende. En annan utgångspunkt var samordning och centralisering av utbetalningen av studiehjälpen.

I ett särskilt avsnitt (7.3.4) i betänkandet diskuterades samordningen mel-

lan studiehjälpssystemet och främst socialförsäkringssystemet. I avsnittet utgick utredningen ifrån att den samordning som kan komma att krävas kan ske genom uppgiftslämnande mellan studiestödets och socialförsäkringens administrativa system.

Flertalet remissinstanser instämde i vad utredningen inledningsvis konstaterat nämligen att det på dåvarande utredningsstadium knappast var meningsfullt att diskutera detaljerade administrativa lösningar. Flera remissinstanser avstod också av detta skäl från att ta ställning till de alternativa principlösningar som skisserats. Flertalet av de remissinstanser som tog ställning till de tre alternativen tillstyrkte alternativ 1, dvs. en sammanhållen total studiesocial organisation och administration enligt följande skiss.



Remissinstanser som tillstyrkte alternativ 1 är bl. a. SÖ, CSN, datalagkommittén, datainspektionen, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, TCO och SFS.

Alternativ 2 tillstyrktes av RFV och VUN i Jönköpings län. Socialpolitiska samordningsutredningen såg det som en stor fördel om försäkringskassorna fick ta över beräkning och utbetalning av alla bidrag på utbildningsområdet.

Alternativ 3 förordades, liksom alternativ 1, av datalagkommittén och datainspektionen.

På grundval av remissvaren utfärdades tilläggsdirektiv för utredningens fortsatta arbete (Dir 1978:82). Beträffande administrationen av studiestödet

sågs i direktiven att utredningen förutsättningslöst kan pröva olika former av administrativa lösningar men att länsstudiestödsorganisationen särskilt bör analyseras. Vidare bör utredningen analysera samverkansmöjligheterna mellan en framtida studiestödsadministration och läroanstalterna. Vägledande i arbetet bör vara att administrationen blir enkel och lättförståelig för den enskilde studiestödstagaren.

I föreliggande promemoria behandlas enbart förslag till administration av studiehjälp. Övergripande överväganden har inte gjorts avseende studiehjälpens administration i ett långsiktigt perspektiv. Exempelvis har ej prövats eventuell centralisering av studiehjälp till principbetänkandets "länsstudiestödsnämnder". I stället föreslås en förenklad och flexibel administration som gör det möjligt att utan större åtgärder anpassa administrationen till de långsiktiga överväganden och förslag som utredningen presenterar i slutbetänkandet.

2 Sammanfattande förslag

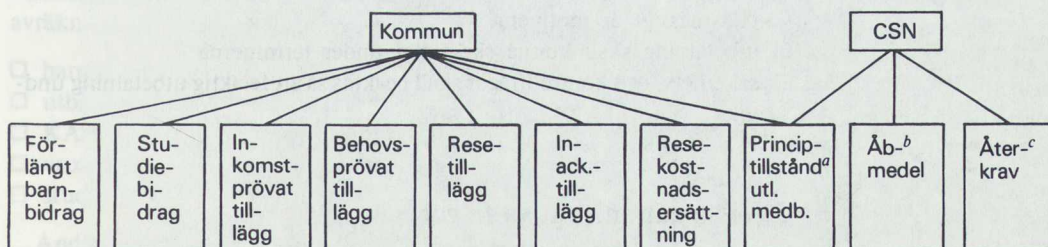
Expertgruppen, som haft till uppgift att utreda frågor om organisation och administration med utgångspunkt i utredningens förslag till nytt studiehjälpssystem, lämnar i denna promemoria förslag till administrativt system.

De förslag, som expertgruppen lämnar, innebär bl. a.:

- ☐ ansökan om generellt bidrag ersätts med klasslista
- ☐ ansvaret för rapportering avseende generellt bidrag åläggs rektor
- ☐ studiestöd för gymnasiestudier skall lämnas oavsett medborgarskap
- ☐ utbetalning skall kunna ske via såväl konto som utbetalningsavi
- ☐ kontroller görs före beslut och utbetalning
- ☐ utbetalning sker månadsvis med lika stort belopp

3 Studiehjälpens nuvarande administration

Sedan studiestödsutredningen avlämnade sitt principbetänkande 1977 har underhand vissa administrativa förändringar skett i studiehjälpens administration. Viss decentralisering har skett från CSN till kommunerna. Nuvarande administration kan beskrivas med hjälp av följande figur.



^a Barn till invandrare. Övriga ärenden handläggs vid CSN.

^b Fr. o. m. 1980-07-01 decentraliseras denna handläggning till studiemedelsnämnderna.

^c Fr. o. m. 1980-07-01 decentraliseras beslut om återkrav till kommunerna. Bevakning av inbetalningar, samt inledning handläggs även fortsättningsvis vid CSN.

Studiehjälp för studier utomlands handläggs vid CSN.

Studiehjälpsadministrationen är för närvarande endast kartlagd i begränsad utsträckning. Skälet till det är främst att det åvilar den enskilda kommunen att med hänsyn till lokala förhållanden utveckla detaljorganisationen för handläggningen. CSN lämnar kommunerna vissa rekommendationer som grund för den administrativa uppbyggnaden.

Hösten 1977 genomförde dock CSN i samarbete med studiestödsutredningen en studie av hur handläggning och utbetalning av studiehjälpen sker. Utredningen gjordes genom en enkät till samtliga kommuner, landsting, folkhögskolor och övriga berörda skolor.

Enkäten besvarades av 83 % av samtliga tillfrågade. Att notera från denna studie är att utbetalningarna i flertalet fall dröjde till långt in på terminen samt att handläggningstiden varierade kraftigt mellan kommunerna (mot-svarande). Enkelt kan förhållandena sammanfattas så att ju större kommun desto kortare handläggningstid och snabbare utbetalning. Snabbast med utbetalning var, och är fortfarande, de kommuner som utbetalar stöden via något datasystem där sista datum för inrapportering fastställts i förväg.

Cirka 70 kommuner, främst de större, har någon form av databehandling vid utbetalningen. I de förfrågningar som CSN kontinuerligt gör till kommuner (skolstyrelser) om studiestödshandläggning anges som skäl till långa behandlingstider, tidsbrist och/eller att för få personer är utbildade i handläggning av studiestöden samt tidsödande rutiner.

4 Utgångspunkter för administrationen av studiehjälpen

Utgångspunkter för förslag till administration av studiehjälpen har varit att

- ☐ den framtida studiehjälpen skall bestå av ett generellt studiebidrag, återbetalningspliktiga studiemedel och resekostnadsersättning samt, som försöksverksamhet, ett särskilt stöd (särskild studiehjälp) till vissa elever.
- ☐ förslagen skall vara utformade så att de utan större kostnader kan anpassas till förändringar till följd av förslag om administrationen i utredningens slutbetänkande
- ☐ organisationen och administrationen skall vara så enkel och överskådlig som möjligt för såväl myndigheterna som sökanden
- ☐ decentralisering skall eftersträvas så långt detta administrativt och kostnadsmässigt är motiverat
- ☐ utbetalning skall kunna ske tidigt under terminerna
- ☐ säkerhets- och kontrollfrågor skall beaktas så att felaktig utbetalning undviks.

5 Vissa administrativa frågor

Ansökan/rapportering. Ingen ansökan inlämnas för särskild studiehjälp eller generellt bidrag. För återbetalningspliktiga studiemedel skall däremot ansökan lämnas.

Ansökan om generellt bidrag ersätts av klasslista (motsvarande), vilken skolan för närvarande upprättar för annat ändamål. Rektor (motsvarande) ges ansvaret för rapportering från respektive skola.

Klasslista inrapporteras vid kursstart och därefter läsårsvis.

Ansvaret för avvikelserapportering som avser avbruten utbildning eller byte av skola åvilar rektor (motsvarande). Annan avvikelserapportering ombesörjs av den funktion som administrerar utbetalningarna.

Beslutsmeddelande. Beslut och information om villkoren för att uppbära studiehjälpen utsänds till den studerande.

Prövning av principitillstånd för utländsk medborgare. F. n. ansöker ca 4 000 utländska medborgare om principiell rätt att uppbära studiestöd för studier vid gymnasial läroanstalt. Ansökan avslås för 2 %, eller ca 80 personer. Villkoren för utländsk medborgare för att få studiestöd skiljer sig från villkoren för att få tillträde till utbildningen. Vid intagning till gymnasieskolan tas f. n. endast hänsyn till om personen är kyrkobokförd i upptagningsområdet medan andra förhållanden även beaktas vid prövning av principiell rätt till studiestöd.

Av nämnda skäl och med hänsyn till att gymnasieskolan i dag i stort kan ses som en obligatorisk utbildning anser expertgruppen att prövning av den principiella rätten till studiestöd ej bör ske för utländska medborgare för denna typ av studier. Enligt gruppens mening skulle, om denna prövning slopades, avsevärd förenkling ske av studiestödshandläggningen i sin helhet och då särskilt för gruppen utländska medborgare.

Skulle inte ovan nämnda förslag vara möjligt att genomföra måste den utländska medborgaren lämna in en ansökan till skolkontoret avseende principiell rätt till svenskt studiestöd. Skolkontoret prövar den principiella rätten till svenskt studiestöd alternativt överlämnar ärendet till CSN/Delegationen för utländska studerande (DUS). Efter det att skolkontoret eller CSN/DUS fattat beslutet rapporteras detta till ADB-systemet.

Med denna rutin och nuvarande regelsystem kommer nödvändigtvis en senare utbetalning att ske för de utländska medborgarna än för övriga studerande.

Betalningsmottagare. Mottagare av studiehjälp skall kunna ge bemyndigande om utbetalning till annan person. Om sådant bemyndigande ges kan t. ex. en till det utsända beslutet fogad svarstalong insändas.

Kontroller. I samband med beslut skall kontroller göras om vissa bidrag/förmåner utgår samtidigt. Kontroller görs för att dels undvika dubbelutbetalning med åtföljande återkravsförfarande, dels som underlag för avräkning. De kontroller/avräkningar som avses gäller t. ex.:

- ☐ barnbidrag
- ☐ utbildningsbidrag
- ☐ KAS
- ☐ vuxenstudiestöd
- ☐ studiemedel

Andra bidrag/förmåner som eventuellt utgår har inte beaktats.

Utbetalningsperiod. Samtliga stöd inom studiehjälpssystemet föreslås bli utbetalade månadsvis. En månadsvis utbetalning bör i hög grad kunna reducera nuvarande ca 7 000 återkrav per år. Därmed begränsas kostnaderna för såväl studiestöd som administration.

Utbetalningssätt. Utbetalning föreslås bli möjlig såväl genom utbetalnings-
avi som konto. Av utbetalningshandlingen skall framgå gällande villkor
för att uppbära (utkvittera) studiehjälpen. Alternativt hänvisas till tidigare
utsänt beslut.

6 Organisation

Generellt bidrag

Ett administrativt system för myndighetsbeslut som saknar ansökan (mot-
svarande) kräver stor säkerhet vid myndigheternas handläggning. Det är
därför viktigt att ansvarsförhållandena regleras samt att enhetliga och säkra
rutiner skapas. Ansvaret för rapporteringen till utbetalningssystemet bör
som tidigare påpekats tillföras rektor (motsvarande).

Särskild studiehjälp

Organisation och administration i den föreslagna försöksverksamheten med
särskild studiehjälp har expertgruppen ej diskuterat. Olika administrativa
lösningar förutsätts bli prövade i försöksverksamheten. Oavsett lösning som
man då kan komma fram till kan utbetalning ske genom de utbetalnings-
system som diskuteras nedan.

Återbetalningspliktiga studiemedel

Förslag har lämnats i budgetpropositionen för budgetåret 1980/81 att åter-
betalningspliktiga studiemedel skall handläggas vid studiemedelsnämnderna
från 1980-07-01. Sambanden med återbetalnings-, återkravs- och studieme-
delssystemen samt möjligheterna till rationell handläggning genom utnytt-
jandet av STIS talar även fortsättningsvis för handläggning av återbetal-
ningspliktiga studiemedel vid studiemedelsnämnderna.

Ansökan om återbetalningspliktiga studiemedel skall inlämnas direkt av
den studerande till vederbörande studiemedelsnämnd.

7 Utbetalningssystem

Utbetalning av de olika stöden inom studiehjälpssystemet kan ske via

- ☐ kommunerna
- ☐ den allmänna försäkringens administration
- ☐ STIS

7.1 Kommunernas utbetalningssystem

Utbetalning av nuvarande studiehjälp sker i huvudsak genom den enskilda
kommunens utbetalningssystem. Detta innebär att ett flertal olika system,
såväl manuella som ADB-orienterade, används vid kommunerna.

Flera skäl talar för nyttjandet av ett enda system i samband med utbetalning av studiehjälp, bl. a.

- ☐ totalt sett ökad rationalitet genom att manuellt rutinarbete vid skolkanslierna kan minskas
- ☐ större säkerhet genom att vissa kontroller kan göras i samband med utbetalning, t. ex. kontroll av huruvida utbildningsbidrag eller studiemedel beviljats för samma tidsperiod
- ☐ möjlighet till en bättre uppföljning av studiestöden och det ekonomiska utnyttjandet.

Utbetalningen av generellt studiebidrag och särskild studiehjälp bör följaktligen inte ske via kommunernas olika utbetalningssystem utan antingen genom allmänna försäkringens administration eller genom studiestödets informationssystem.

7.2 Den allmänna försäkringens administration

Inom den allmänna försäringen utgör försäkringskassornas ca 450 lokalkontor och ca 150 filialexpeditioner basen för administrationen. Till stöd för den manuella handläggningen tjänar ett ADB-system hos riksförsäkringsverkets tekniska byrå i Sundsvall. ADB-systemet och dess register kontaktas av lokalkontoren via ca 1 000 bildskärmsterminaler. Genom terminalinmatning av beslut skapas bl. a. utbetalningsorder både för varierande dagarsättningar och för löpande bidrag och pensionsförmåner. Bokföringsregistren och skatteredovisningen ställer stora krav på säkerhet liksom krav från allmänheten att förväntad utbetalning kommer till stånd vid rätt tidpunkt och med rätt belopp.

Försäkringskassornas verksamhet har en starkt decentraliserad organisation. Med sina ca 450 lokalkontor – minst ett kontor i varje kommun – har man goda möjligheter att ge bra service till sina försäkrade och att ha god kontakt med lokala samhällsorgan. Förutom beslut och utbetalningar inom den allmänna försäringen har försäkringskassorna under senare tid fått vidare uppgifter. Exempelvis beräknas och utbetalas vuxenstudiestöd efter beslut av vuxenutbildningsnämnden i länet. Utbildningsbidrag beräknas och utbetalas efter beslut av länsarbetsnämnden och samma gäller för kontant arbetsmarknadsstöd. Dagpenning till värnpliktiga i repetitionsutbildning beräknas och utbetalas av försäkringskassan efter beslut av värnpliktsverket. När studiemedelsnämnderna beslutar om vuxenstudiestöd till elever i yrkesteknisk högskoleutbildning beräknar och utbetalar försäkringskassan ersättningen. Den återbetalningspliktiga delen redovisas sedan till CSN som då ser till att återbetalning sker. Samma rutin gäller för den återbetalningspliktiga delen av vuxenstudiestöd som vuxenutbildningsnämnden beslutar om. Det är således en etablerad rutin att försäkringskassorna tar hand om beslut från andra myndigheter för att verkställa samordning och utbetalning av olika former av ersättning till medborgarna.

Övergripande utgångspunkter för administration av studiehjälpen genom de allmänna försäkringskassorna

Vid val av administrativt system för utbetalning av studiehjälpen bör bl. a. faktorer som funktion, service, kostnader och lokalt utbyggd organisation vara avgörande. Sådana faktorer har spelat in när man tidigare valt att utnyttja den allmänna försäkringens administration för utbetalning av utbildningsbidrag, KAS, vuxenstudiestöd och dagpenning till värnpliktiga. Härtill kan läggas att barnbidrags- och bidragsförskottshandläggningen helt har förts över från kommunerna till de allmänna försäkringskassorna. Överförandet av den handläggningen och utbetalningen har inneburit ökad effektivitet och inte oväsentlig minskning av kostnaden för administrationen. Socialpolitiska samordningsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1979:94) uttryckt att försäkringskassorna skött de nya arbetsuppgifterna mycket bra.

Även för studiestöd bör gälla att den enskilde t. ex. får lättare att finna rätt myndighet om han slipper vända sig till flera olika myndigheter för att få ekonomiskt stöd i olika situationer. Övergångarna från en bidragsform till en annan blir smidigare. Rationaliseringsvinster kan uppnås t. ex. genom att man slipper en del av de förfrågningar och aviseringar, som annars behöver ske myndigheter emellan. Att föra samman handläggningen av kontantstöd till en enda organisation innebär en stor organisation som lätt klarar ärendehanteringar och effektivare kan utnyttja resurserna.

De allmänna försäkringskassorna svarar i dag för utbetalning av en stor del av det kontanta stöd samhället erbjuder. Även inom utbildningsområdet har försäkringskassorna, som tidigare nämnts, denna funktion när det gäller utbildningsbidrag och särskilt vuxenstudiestöd. Även när det gäller studiemedelsmottagare skall kontakt tas med försäkringskassan för att anmäla sjukdom varefter avräkning automatiskt sker av återbetalningspliktiga studiemedel. Det bör vara naturligt att studiesituationen och det ekonomiska stöd samhället då ställer upp med så nära som möjligt liknar livet utanför skolans värld. Den utveckling som påbörjats med att låta försäkringskassorna svara för utbetalning av vissa stöd i samband med utbildning kan ses som ett led i en sådan utveckling.

En administration av det generella studiebidraget måste klara en hög belastning vid varje läsårs start i slutet av augusti. Med den lokala spridning försäkringskassorna har torde de kunna klara en sådan belastning – även om man kan förutse att både skolor och betalningsmottagare ofta kommer att belasta kassan med frågor rörande utbetalningen.

Kassornas personal kan förlita sig på ett känt och väl fungerande system för utbetalningar och är vana att ge de besked som behövs. Om däremot administrationen centraliseras till några få enheter torde svårigheter uppkomma, särskilt vid den tidpunkt då studiestödsadministrationen är hårt belastad av andra uppgifter. Det torde också kunna uppkomma problem hos de sex studiemedelsnämnderna när skolor och allmänhet begär besked om utbetalningar eller anmäler ändrade förhållanden.

Den föreslagna generella studiehjälpen utges under förutsättning att eleven går i gymnasieskolan. Från 0–16 år har barnbidrag utbetalats för barnet till samma betalningsmottagare som för studiestödet med den allmänna försäkringens administration. Med vissa kompletteringar skulle samma ad-

ministration kunna användas. Det får anses som en fördel att betalningsmottagarna också efter det barnet fyllt 16 år får utnyttja samma konton, utbetalningsrutiner och service som tidigare. Några större kostnader för registeruppläggning eller underhållsrutiner behöver inte heller uppkomma. Man kan också t. ex. utnyttja den kontakt som försäkringskassan alltid tar med ungdomar som kommer att fylla 16 år (för inskrivning hos kassan) för att ge information om studiestöd.

I sammanhanget kan nämnas att personal från försäkringskassorna redan i dag regelmässigt lämnar information till elever vid skolor och alla AMU-center om de komplexa regler som gäller för utbildningsbidrag och därtill kopplade bidrag för resor, kursavgifter, läromedel och traktamenten.

Om man skulle utnyttja socialförsäkringens administration finns även handlingsfriheten att i framtiden förändra regelsystemen. Denna administration har när det gäller organisation, funktion, service och kapacitet vida möjligheter att tillgodose olika framtida krav till låg kostnad.

Rutin vid administration av studiehjälpen genom de allmänna försäkringskassorna

Inrapportering. Samtliga elever som påbörjar gymnasieutbildning förtecknas av skolan på klasslistor med uppgift om skola, utbildning, personnummer, namn och studietidens omfattning. Kompletta klasslistor skickas snarast till närmaste lokalkontor. Lokalkontoret initierar barnbidragsregistret via terminal till att utbetala studiehjälp fortlöpande varje månad.

Beslut och kontroll. Erforderliga kontroller görs före utbetalning. I samband med terminalinmatning görs kontroller huruvida eleven t. ex. uppbär annan ersättning som ska samordnas. De förmåner som på detta sätt samordnas är t. ex. utbildningsbidrag, kontant arbetsmarknadsstöd och vuxenstudiestöd. När kontroller gjorts sänds meddelande ut till betalningsmottagaren med bl. a. upplysningar om villkor för att uppbära stödet. Om bidragsmottagaren önskar att utbetalning skall göras på konto, till annan person eller ändra vistelseadress kan han eller hon direkt och när som helst vända sig till försäkringskassan som vidtar åtgärder enligt använda rutiner för barnbidragshandläggningen. Då försäkringskassan får signal om att annan förmån utges kan man direkt i sina manuella underlag konstatera tidpunkter, belopp etc. som behövs för eventuellt beslut om t. ex. reducering eller indragning av någon förmån. Lokalkontoret kan också omedelbart ta direktkontakt med den studerande, skolan, skolkontoret eller annan berörd myndighet för att utreda oklarheter.

För studiemedel kan kontroll göras månadsvis i efterhand – i likhet med vad som f. n. görs för kontroll av utbildningsbidrag kontra studiemedel.

Eftersom samordning förutsätts ske måste det hos försäkringskassan ändå finnas tillgång till uppgifter om utgående studiebidrag för att kassan ska kunna beräkna och betala ut förmånerna utbildningsbidrag, vuxenstudiestöd, hel förtidspension och kontant arbetsmarknadsstöd.

Om kontrollerna visar att flera förmåner är beslutade, vilka måste samordnas, verkställs detta och framarbetat beslut meddelas berörd elev och eventuell myndighet.

Efter anmälan från skolan om t. ex. studieavbrott, avbryter lokalkontoret vidare utbetalning och meddelar elev resp. skola om vidtagen åtgärd.

Om efterkrav blir aktuellt, beslutar skolkontoret och meddelar därefter den studerande och lokalkontoret om fattat beslut. Lokalkontoret ombesörjer sedan att återkrav sker.

Utbetalning. Utbetalning sker månadsvis till konto eller genom anvisning. Utbetalning kan samordnas med barnbidrag och eventuella återbetalningspliktiga studiemedel. Möjligheter finns till veckovisa kompletterande utbetalningar – t. ex. för nytillkommande elever. Försäkringskassornas lokalkontor kan också göra kontantutbetalning – t. ex. i akuta situationer.

Sammanfattning

Den allmänna försäkringen har en starkt decentraliserad administration med kommunalt anknutna lokalkontor. Försäkringskassorna förfogar över ett väl fungerande utbetalningssystem som redan utnyttjas för utbetalning av en mängd förmåner som inte direkt faller inom den allmänna försäkringen, bl. a. flera stöd inom utbildningsområdet.

Studiebidraget för gymnasiestuderande skall utbetalas i stort sett som en fortsättning på det allmänna barnbidraget och till samma betalningsmottagare. Det är mot denna bakgrund och av kostnadsskäl naturligt att använda en befintlig och fungerande administration – de allmänna försäkringskassorna.

Punktvis kan följande för- och nackdelar redovisas.

Fördelar

- ☐ Ett redan fungerande utbetalningssystem för månadsvisa utbetalningar som handhas av van personal finns tillgängligt.
- ☐ Lokalt utbyggd organisation med minst ett kontor i varje kommun borgar för att skolpersonal och allmänhet snabbt och smidigt kan få kontakt med handläggare för bra service.
- ☐ Nästan alla erforderliga kontroller kan göras direkt för att undvika felaktiga utbetalningar.
- ☐ Försäkringskassan behöver ändå uppgift om vilka elever som uppbär studiehjälp för att kunna utbetala:
 - utbildningsbidrag
 - vuxenstudiestöd
 - kontant arbetsmarknadsstöd
 - förtidspension.
- ☐ Någon ny registeruppbyggnad behövs inte eftersom barnbidragsregistret kan användas omedelbart.
- ☐ Andra myndigheter och institutioner behöver inte åläggas nya aviseringsrutiner för att behovet av registervård ska tillgodoses.
- ☐ Personlig information kan lämnas direkt i varje skola – försäkringskassan lämnar redan i dag ofta information i gymnasieskolan om socialförsäkring och kassans verksamhet.
- ☐ Både driftkostnad och initialkostnaden för administrationen blir låg.

- ☐ Möjlighet till framtida utbyggnad, t. ex. med utbetalning av tillägg i olika former.
- ☐ Försäkringsadministrationen är inte särskilt belastad vid den tidpunkt de ca 11 000 klasslistorna kommer att lämnas utan kan förväntas klara den temporära belastningen.

Nackdel

- ☐ Kontroll av återbetalningspliktiga studiemedel kan göras först i efterhand.

7.3 Studiestödets informationssystem

Inom studiestödsadministrationen finns utvecklat ett ADB-system för handläggning och utbetalning av studiebidrag samt återbetalningspliktiga studiemedel inom studiemedelssystemet samt återbetalningspliktiga studiemedel inom studiehjälpssystemet. I STIS ingår även administrationen av återkrav och återbetalning av alla former av studiestöd enligt studiestödslagen. Särskilda rutiner för förskottsutbetalning finns inbyggt i STIS.

Datasystemet är terminalanknutet till de sex studiemedelsnämnderna och CSN. Systemet har varit i full drift sedan 1978-07-01. Driften av systemet sker vid DAFA i Stockholm.

Övergripande utgångspunkter för administration av studiehjälpen genom STIS

En bedömning av vilket utbetalningssystem som skall användas för den framtida studiehjälpen, bör utgå från en helhetssyn på den studiesociala administrationen samt på denna som en del i en samlad utbildningspolitik. Studiestödsutredningen lämnar i sitt delbetänkande förslag avseende ett av de studiesociala systemen, studiehjälpen. Utredningen avser att i sitt slutbetänkande lämna förslag avseende den totala studiesociala organisationens och administrationens uppbyggnad. Skulle övergripande förändringar av studiestödsadministrationen senare bli aktuella finns möjligheter till en större flexibilitet och enkelhet vid förändringen om studiestödsadministrationen hålls samlad än om den nu ytterligare splittras.

Studiestödsutredningens förslag till ny studiehjälp fränkopplar denna i flera avseenden från de familjepolitiska stöd som nuvarande studiehjälp är anknuten till. Därmed understryks studiehjälpens roll som en del i utbildningspolitiken vilket talar för en administrativt sammanhållen studiestödsadministration inom utbildningsområdet.

I den totala översyn av studiestödsadministrationen som skall utföras under utredningsarbetets senare del bör självfallet en närmare analys göras avseende förutsättningarna för en ytterligare samordning av utbildningsadministration och studiestödsadministration. En sådan inriktning finns också antydd i utredningens direktiv. Ett närmande av dessa områden till varandra i administrativt hänseende skulle förmodligen medföra förenklingar såväl för myndigheter som för de studerande. Nu förestående systemutveckling bör därför ske så att flexibilitet för en sådan utveckling finns. En

sådan flexibilitet erhålls genom att studiehjälpen administrativt inordnas i STIS.

I regeringens proposition 1978/79:121 "Användningen av ADB i statsförvaltningen" angav föredraganden som en väsentlig utgångspunkt att den ansvariga myndigheten själv borde förfoga över de system som krävdes för administrationen av myndighetsområdet.

I nuvarande studiestödsadministration har studiehjälpen handlagts i administrativa system som den centralt ansvariga myndigheten (CSN) endast i begränsad utsträckning har kunnat påverka. Brister i kunskap om utbetalning av studiehjälp och dess effekter har därför uppstått vilket, som studiestödsutredningen nämnt, försvårat arbetet med den studiesociala utvecklingen. Den ekonomiska uppföljningen har inte heller kunnat ske på ett tillfredsställande sätt. För att den centrala studiesociala myndigheten skall kunna ta ett totalt samordnings- och utvecklingsansvar för myndighetsområdet är det av betydelse att denna myndighet kan påverka rutiner och system för utbetalning, ekonomisk uppföljning och avstämning, statistik etc. samt kontinuerligt anpassa dessa till utvecklingen inom utbildnings- och studiestödsområdena.

Av erfarenhet kan sägas att en uppdelning av myndighetsansvaret motsvarande den som för närvarande finns inom vuxenstudiestödet, dvs. att ansvaret för utbetalning m. m. åvilar en myndighet medan ansvaret för övriga frågor åvilar en annan myndighet, skapar problem. I enskilda fall kan det ofta vara svårt att avgöra om ett ärende är att hänföra till beviljning eller utbetalning. Vidare försvåras en kontinuerlig utveckling och anpassning av utbetalningssystemet vad avser möjligheterna att vidta åtgärder enligt den studiesociala organisationens planering. Dessa svårigheter är naturliga om ett system som i första hand är uppbyggt för annan verksamhet även skall administrera studiestödet. Om dessutom detta system är stort och omfattande i förhållande till det studiesociala systemet uppstår självfallet prioriteringsproblem.

Genom utnyttjande av STIS kan skolors och kommuners kontakter i studiesociala frågor tas med en myndighet, studiemedelsnämnderna, oavsett om frågorna rör studiestödets innehåll och utformning eller ett enskilt ärende. Utbildning av handläggare vid skolor/kommuner kan likaså i sin helhet samordnas genom studiemedelsnämnderna. Kontakterna för skolor/kommuner borde således härigenom bli förhållandevis enkla.

Studiestödsadministrationen kännetecknas av vissa variationer i arbetsbelastningen mellan olika perioder. Arbetstoppar inträffar främst i anslutning till terminernas början. Ett flertal åtgärder har med framgång vidtagits de senare åren för att begränsa dessa svårigheter. Inrapportering av klasslistorna för det generella bidraget via studiemedelsnämnderna innebär att ytterligare arbetsuppgifter tillförs nämnderna vid en hög arbetsbelastning. Denna svårighet kan dock begränsas genom åtgärder av skilda slag varav en åtgärd kan vara optisk läsning av klasslistorna.

Detaljrutin vid administration av studiehjälpen genom STIS

Inrapportering. Samtliga elever som påbörjar utbildning förtecknas av skolan på en klasslista med uppgift om skola, utbildning, personnummer, namn

och studietidens omfattning. Klasslistan, vilken utgör underlag för utbetalning av generellt bidrag, kan antingen skickas av skolan till "stanscentral" för optisk läsning (OCR) eller sändas till studiemedelsnämnd för inrapportering genom terminal. Med OCR-bearbetning åstadkoms en avsevärt billigare inrapporteringsrutin jämfört med terminalregistrering eller konventionell stansning.

Efter OCR-bearbetning överförs uppgifterna till STIS. Från SPAR (samordnat person- och adressregister) hämtas uppgifter om elevens adress, nationalitet samt för omyndiga elever vårdnadshavare och ett register läggs upp i STIS. Det bör påpekas att en stor del av de personer, som till följd av studiehjälpsadministrationen skulle registreras i STIS, vid något tillfälle ändå måste registreras i STIS p. g. a. att de fortsätter studera på eftergymnasial nivå. Registeruppbyggnaden i STIS är således i stor utsträckning en fråga om tidpunkt för registreringen.

Uppgift om studieavbrott sänds från skolan till studiemedelsnämnden, som registrerar uppgifterna i STIS.

Ansökan om återbetalningspliktiga studiemedel skickas av eleven till SMN som därefter registrerar ansökan via terminal i STIS.

Beslut och kontroll. Så snart uppgifter om eleven inrapporterats görs automatiskt kontroller mot allmänna försäkringens dataregister huruvida eleven uppbär utbildningsbidrag, kontant arbetsmarknadsstöd, vuxenstudiestöd etc. För att dessa kontroller skall kunna ske krävs att särskilda rutiner utvecklas. Det bör påpekas att en sådan rutinutveckling, oavsett studiehjälpsadministrationen, bör ske med hänsyn till nuvarande studiemedelsadministration. Kontroll mellan studiemedel och utbildningsbidrag sker för närvarande i efterhand vilket medför ca 2 200 återkrav och ett extra utflöde av ca 20 milj. kr. per år i studiemedel. Samtidigt sker kontroller inom STIS-systemet huruvida studiemedel utgår till eleven.

Då kontrollerna gjorts utsänds automatiskt ett besked till eleven. Av detta framgår dels beslutet och villkoren för att uppbära stödet dels förfrågningar om betalningsmottagare. Önskar eleven annan betalningsmottagare åter-sänds ifylld talong med uppgift om namn och adress till SMN som inrapporterar uppgifterna via terminal till datasystemet. Ändrad betalningsmottagare kan rapporteras fortlöpande på annat sätt.

Om kontrollerna visar att eleven uppbär annat stöd/annan förmån som skall avräknas lämnar systemet meddelande till SMN som därefter utreder frågan. Då utredning avslutats rapporterar SMN in åtgärd i datasystemet samt, i de fall stöd innehålls, meddelar eleven och skolan.

Då t. ex. studieavbrott rapporterats av skolan sänds meddelande till elev och skola om vidtagen åtgärd.

Utbetalning. Utbetalning sker månadsvis till konto eller genom anvisning. Utbetalningar samordnas för generellt bidrag och återbetalningspliktiga studiemedel samt eventuellt andra studiestöd.

Systemet utvecklas så att utbetalning kan ske flexibelt med hänsyn till fel i handläggning, sen handläggning, ändring, tillägg etc.

Genom utbetalning via STIS finns en naturlig koppling till återkravsrescontran i STIS.

Genom att återbetalningspliktiga studiemedel utbetalas genom STIS erhålls direkt rapport till återbetalningsrescontran i STIS.

Skulle det av olika anledningar finnas skäl för att övriga studiesociala förmåner som handläggs av kommunerna utbetalas via STIS kan rapport om sådan utbetalning lämnas och utbetalning ske via STIS.

Sammanfattning

Ovan har STIS-systemet diskuterats utifrån såväl övergripande principiella förutsättningar/krav som mera detaljerade systemförutsättningar/krav. Enligt dessa analyser och bedömningar har administrationen av studiehjälpen genom STIS följande för- och nackdelar.

Fördelar

- ☐ STIS är uppbyggt för administration av studiestödet och är därför i allt väsentligt anpassat för de särskilda krav och förutsättningar som utbildnings- och studiestödsadministrationen kan ställa.
- ☐ Systemet disponeras av de studiesociala myndigheterna vilket innebär att det, utan konkurrens från andra funktioner, enkelt och snabbt kan anpassas/förändras med hänsyn till myndighetsområdets krav.
- ☐ Endast små gränsdragningsproblem mellan myndigheter/myndighetsområden behöver troligtvis uppstå.
- ☐ Flexibilitet i organisation och administration erhålls med hänsyn till studiestödsutredningens slutbetänkande med förslag till utformning av den totala framtida studiesociala organisationen.
- ☐ Förslaget till administration av studiehjälpen via STIS bygger på redan befintliga kontakter mellan skolor och studiestödsorganisation, främst studiemedelsnämnderna.
- ☐ Kontakter avseende tekniska frågor kring en utbetalning och frågor avseende studiestödets innehåll och utformning kan samordnas och ske i en dialog med samma tjänstemän vid studiemedelsnämnden.
- ☐ Utbildning i tillämpningsföreskrifter m. m. till skolorna kan samordnas genom studiemedelsnämnderna och de tjänstemän som har dagliga kontakter med skolor.
- ☐ Återkravssystemet finns som en del i STIS.
- ☐ Kontroll om studiemedel utgår samt kontroller mellan särskilt studiestöd och återbetalningspliktiga studiemedel kan göras i samma system.
- ☐ Samordnad utbetalning till en individ kan göras av de olika stöden inom studiehjälpen.

Nackdelar

- ☐ Initialt måste registeruppläggning ske för eleverna i gymnasieskolan/motvarande.
- ☐ Registervårdssystem måste i vissa delar utvecklas.
- ☐ Uppgifter om utbildningsbidrag, vuxenstudiestöd, KAS samt om individen har sitt uppehålle bekostat av stat och kommun finns ej registrerade i STIS, varför kontroller ej kan ske inom systemet utan vissa förändringar.

8 Bedömning av kostnader för studiehjälpsadministrationen

Enligt sina direktiv skall expertgruppen analysera och jämföra kostnaderna för nuvarande och föreslagen administration av studiehjälpen.

Inledningsvis kan konstateras att nämnda jämförelse ej kunnat göras i sin helhet. Skälet till detta är att gruppen ej kunnat ta ställning till vissa frågor som påverkar administrationen inom i första hand kommunerna. Sådana frågor är exempelvis behovet av frånvaroredovisning och den särskilda studiehjälpens administration.

Nuvarande administrationskostnad är svår att uppskatta. 1977 gjorde CSN i samarbete med studiestödsutredningen en utredning i syfte att klarlägga bl. a. kostnaderna för administrationen av studiehjälpen. Av denna utredning kan vissa beräkningar och antaganden göras av de lokala kostnaderna som utgångspunkt för en jämförelse. I föreslaget system kommer främst arbetsbesparingar att göras vid kommunerna (motsvarande).

I avvaktan på att ställning tas till de frågor som nämnts ovan kan på detta stadium inte slutliga bedömningar göras av kostnaderna.

Den kostnadsberäkning som gjorts av de administrativa kostnaderna för olika system visar att en administration via STIS blir dyrare än via allmänna försäkringens system. Kostnaden för allmänna försäkringens system har beräknats till mellan 800 000 och 900 000 kr. per år. Kostnaden i STIS har bedömts vara 300–500 000 kr. högre per år.

9 Sammanfattning

Expertgruppen har i denna promemoria lämnat förslag till organisation och administration när det gäller handläggning och utbetalning m. m. av studiehjälp. Övriga studiestöd har i enlighet med gruppens direktiv ej beaktats. Beträffande utbetalningen av studiehjälpen anser gruppen att den bör ske samordnat för samtliga studiehjälpsformer med en enhetlig administration. Detta menar gruppen kan ske genom att nyttja ett av två möjliga utbetalningssystem inom statsförvaltningen, antingen allmänna försäkringens system med riks-försäkringsverket som huvudman eller studiestödets informationssystem med centrala studiestödsnämnden som huvudman.

Beträffande kostnaderna kan konstateras att ett utnyttjande av allmänna försäkringens system ställer sig billigare än utnyttjandet av studiestödets informationssystem.

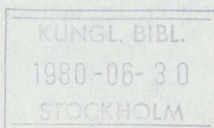
En detaljerad kostnads-/intäktsanalys har, som framgår av avsnitt 8, ännu ej kunnat göras. En sådan analys får göras i anslutning till det fortsatta arbetet avseende detaljrutiner.

Expertgruppen är dock inte enig vad gäller val av system. För- och nackdelar med respektive system framgår av avsnitt 7 i denna promemoria. Experterna Karl-Johan Johansson och Anders Lindblad förordar studiestödets informationssystem med hänvisning till främst nödvändigheten av att bibehålla en flexibilitet vid utformningen av den totala framtida studiesociala organisationen och administrationen och menar att framtida konsekvenser på väsentliga verksamheter inom den samlade studiesociala or-

ganisationen ännu ej utretts. Sådana verksamheter är bl. a. återkravshantering, återbetalningsadministration och det studiesociala informationsarbetet. I avvaktan på resultatet av den övergripande organisatoriska och administrativa analys som utredningen inom kort skall påbörja bör, enligt Johansson och Lindblad, inte ytterligare splittring av den studiesociala administrationen ske. En sådan splittring skulle begränsa möjligheterna till alternativa diskussioner omkring den framtida studiesociala organisationen.

Experten Mellgren förordar allmänna försäkringens administration med hänsyn till att det inom den allmänna försäkringen finns ett väl fungerande utbetalningssystem med månadsutbetalningar som enkelt kan användas för studiehjälsadministrationen. Detta system har en lokal anknytning till ca 450 kontor. Kostnaden är dessutom lägre än kostnaden vid utnyttjandet av studiestödets informationssystem.

Experten Rolf Johansson förordar allmänna försäkringens system främst med hänsyn till den samordning och kontinuitet detta utbetalningssätt innebär för eleven samt fördelen av att det på varje gymnasieort finns en försäkringskassa.



Statens offentliga utredningar 1980

Kronologisk förteckning

1. Fjorton dagars fängelse. Ju.
2. Skolforskning och skolutveckling. U.
3. Lärare i högskolan. U.
4. Preskriptionshinder vid skattebrott. B.
5. Förenklad skoladministration. U.
6. Offentlig verksamhet och regional välfärd. I.
7. Kompensation för förvandlingsstraffet. Ju.
8. Privatlivets fred. Ju.
9. Övergång till fasta bränslen. I.
10. Ökad kommunal självstyrelse. Kn.
11. Vildsvin i Sverige. Jo.
12. Mineralpolitik. I.
13. Lönar det sig att tillsätta fluor i dricksvattnet? S.
14. Kärnkraftens avfall. I.
15. Läromedlen i skolan. U.
16. Vissa frågor rörande flerhandikappade. S.
17. Datateknik och industripolitik. I.
18. Att vara skolledare. U.
19. Fler kvinnor som skolledare. U.
20. Jämställdhet i statsförvaltningen. B.
21. Hem och skola. U.
22. Utbyggnad av yrkesmedicinen. A.
23. Statligt kunnande till salu. B.
24. Bättre miljöinformation. Jo.
25. Studiestöd. U.

Statens offentliga utredningar 1980

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Fjorton dagars fängelse. [1]
- Kompensation för förvandlingsstraffet. [7]
- Privatlivets fred. [8]

Socialdepartementet

- Lönar det sig att tillsätta fluor i dricksvattnet? [13]
- Vissa frågor rörande flerhandikappade. [16]

Budgetdepartementet

- Preskriptionshinder vid skattebrott. [4]
- Jämställdhet i statsförvaltningen. [20]
- Statligt kunnande till salu. [23]

Utbildningsdepartementet

- Skolforskning och skolutveckling. [2]
- Lärare i högskolan. [3]
- Förenklad skoladministration. [5]
- Läromedlen i skolan. [15]
- Utredningen om kvinnliga skolledare. 1. Att vara skolledare. [18]
- 2. Fler kvinnor som skolledare. [19]
- Hem och skola. [21]
- Studiestöd. [25]

Jordbruksdepartementet

- Vildsvin i Sverige. [11]
- Bättre miljöinformation. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

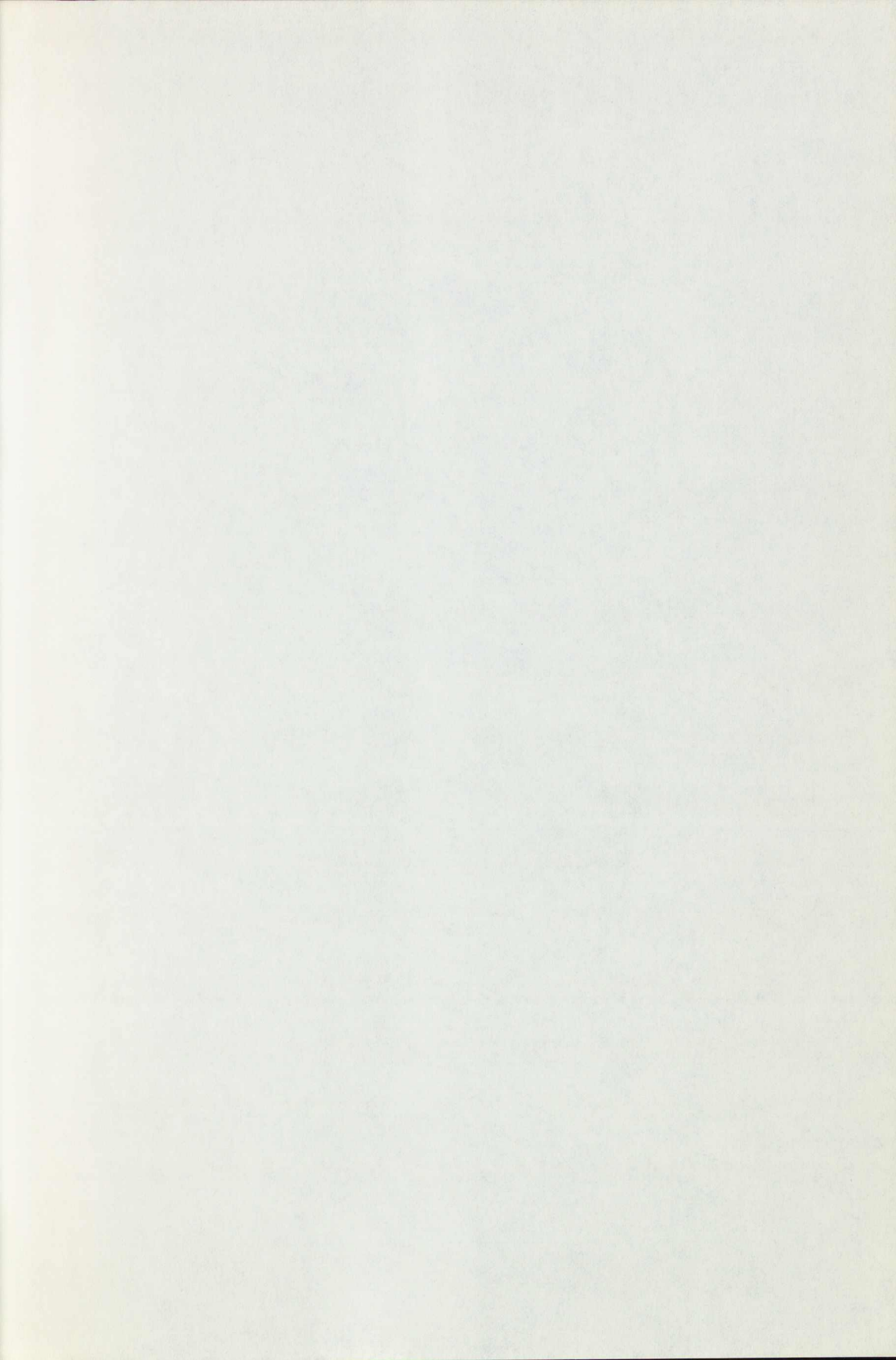
- Utbyggnad av yrkesmedicinen. [22]

Industridepartementet

- Offentlig verksamhet och regional välfärd. [6]
- Övergång till fasta bränslen. [9]
- Mineralpolitik. [12]
- Kärnkraftens avfall. [14]
- Datateknik och industripolitik. [17]

Kommundepartementet

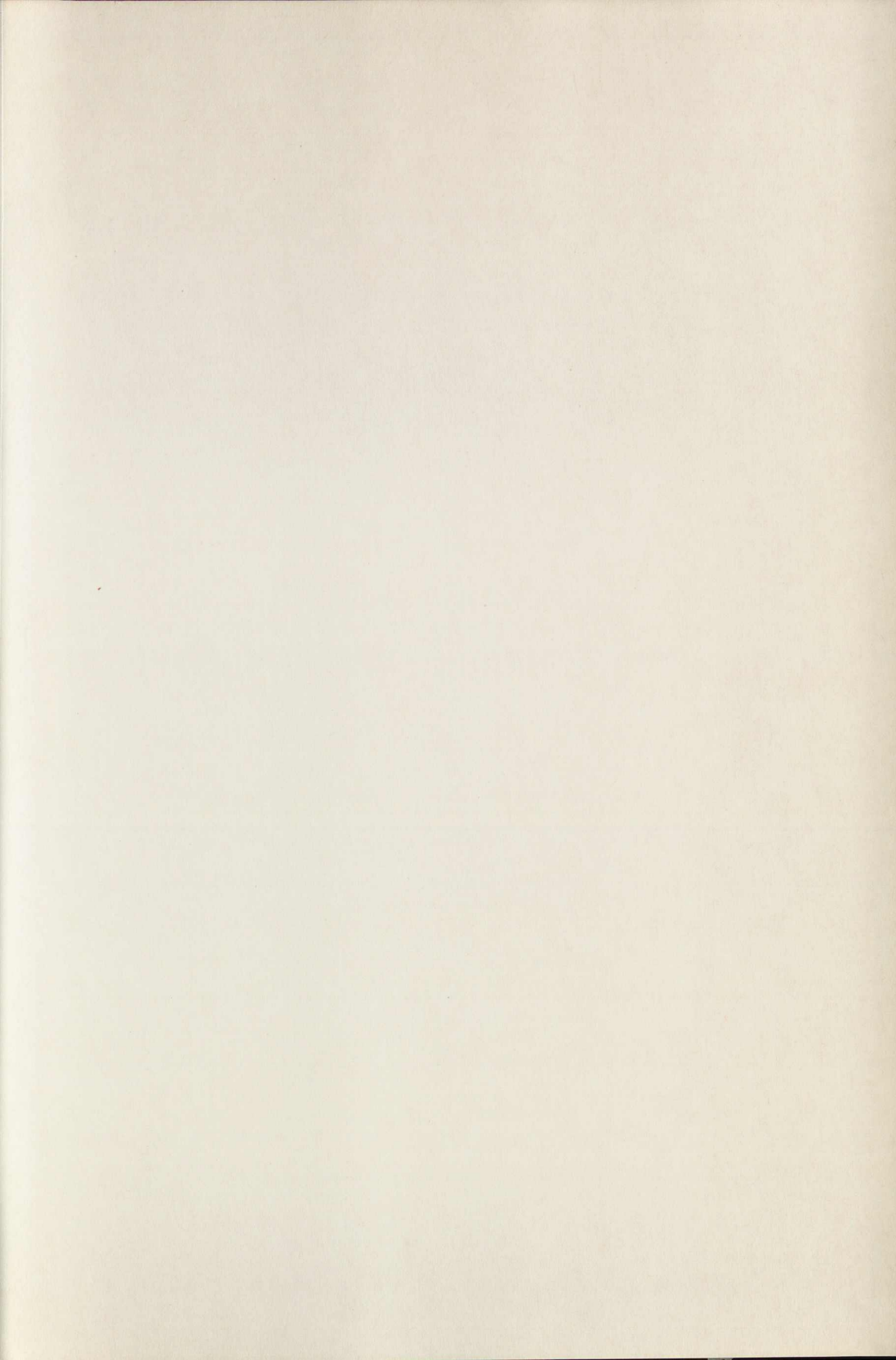
- Ökad kommunal självstyrelse. [10]



KUNGL. BIBL.

1980-06-30

STOCKHOLM





LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-05388-8
ISSN 0375-250X