

Höjningen av fribeloppet 2011

Slutrapport

Höjningen av fribeloppet 2011

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning.....	9
2 Reducerade studiemedel och återkrav av studiemedel.....	11
3 Studerandes inkomster	17
4 Studerandes arbete	21
5 Effekter på statsbudgeten.....	24
6 Slutsatser	25
Referenser	27

Sammanfattning

Fribeloppshöjningen 2011 innebär att cirka 37 000 studerande fick mer studiemedel än de hade kunnat få 2010. Under 2011, dvs. efter fribeloppshöjningen, var det cirka 4 procent av studiemedelstagarna som hade inkomster över fribeloppsgårnsen, jämfört med 8 procent innan höjningen.

Studiemedelstagarnas inkomster ökade mellan 2010 och 2011. Den genomsnittliga inkomsten av tjänst ökade med 5,7 procent för dem som studerade på heltid, vilket med viss marginal översteg den genomsnittliga löneökningen det året. Det var förväntat att framför allt antalet studiemedelstagare med inkomster över 2010 års fribelopp, men under 2011 års nivå, skulle öka. Bland heltidsstuderande ökade andelen av samtliga studiemedelstagare som hade inkomster i intervallet från 4,7 till 5,7 procent.

CSN:s enkätundersökningar 2009 och 2011 indikerar att andelen studerande som arbetar vid sidan av sina studier var oförändrad mellan dessa båda år. De studerande som arbetade vid sidan av studierna angav dock 2011 att de arbetade något fler timmar i månaden än motsvarande studerandegrupp 2009. Färre angav också att de avstod från arbete, eller att arbeta ytterligare, på grund av inkomstprövningen.

Den årliga kostnaden för fribeloppshöjningen 2011 har beräknats till 102 miljoner kronor, varav 78 miljoner kronor utgörs av studiebidrag, 19 miljoner av pensionsavgifter och 5 miljoner kronor av kreditförluster.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

CSN har fått i uppdrag av regeringen att följa den höjning av fribeloppet som trädde i kraft den 1 januari 2011. En preliminär analys lämnades till Utbildningsdepartementet den 2 april 2013. En slutlig redovisning ska lämnas senast den 1 oktober 2014.¹

1.2 Inkomstprövning inom studiemedelssystemet

Studiemedlen har varit behovsprövade sedan det moderna studiemedelssystemet infördes 1965. Från början innebar behovsprövningen en prövning gentemot såväl den studerandes egen ekonomi som familjeekonomin. På 1970-talet övergick prövningen till att enbart avse den studerandes egna inkomster.

Inkomstgränsen, det så kallade fribeloppet, är indexerat och kopplat till prisbasbeloppet. Fribeloppet varierar beroende på hur många veckor och med vilken studietakt som den studerande har studiemedel under ett halvår; ju fler veckor med studiemedel desto lägre fribelopp och tvärtom. Den som har en inkomst som överstiger fribeloppet får reducerade studiemedel. Bidraget och lånet minskas proportionellt. Som inkomst räknas vad som hänförs sig till det halvåret av den studerandes överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital enligt beslut om slutlig skatt för kalenderåret. Prövningen och beslutet om studiemedel görs utifrån den beräknade inkomst den studerande anger i sin ansökan om studiemedel eller senare anmäler till CSN. Samtliga studiemedelstagares inkomster kontrolleras sedan i efterhand när taxeringen är fastställd. I samband med efterkontrollen kan återkrav bli aktuella.

Fribeloppsgränsen har höjts vid ett antal tillfällen. En höjning – som denna rapport handlar om – genomfördes den 1 januari 2011.² Fribeloppet vid 20 veckors heltidsstudier under ett kalenderhalvår höjdes då från 125 procent till 160 procent av prisbasbeloppet. För heltidsstuderande med studiemedel under 40 veckor under ett år innebar det att fribeloppsgränsen höjdes med drygt 30 000 kronor, från 106 000 kronor till 136 960 kronor.³ Inkomstgränsen för när rätten till studiemedel ska upphöra helt ändrades inte.⁴ Som en konsekvens av detta höjdes den procentsats som studiemedlen minskas med för den som har en inkomst som är högre än fribeloppet, från 50 till 61 procent. För den som har både bidrag och lån minskas därmed studiemedlen med 61 procent av den i förhållande till fribeloppet överskjutande inkomsten.

Syftet med höjningen av fribeloppet var att ge den studerande möjligheter att förbättra sin ekonomi genom inkomster utöver studiemedlen. Höjningen avsåg även att ge den

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Centrala studiestödsnämnden.

² Ytterligare en höjning av fribeloppet genomfördes den 1 januari 2014.

³ Av höjningen var 29 960 kronor att hänföra till den faktiska höjningen av fribeloppet och 1 000 kronor till ordinarie uppräknings av prisbasbeloppet. Fribeloppets höjdes från 125 till 160 procent av prisbasbeloppet vid studier under ett halvår om 20 veckor på heltid, vilket motsvarar 250 resp. 320 procent vid studier under 40 veckor på heltid under ett år.

⁴ För en studerande som hade studiemedel under 40 veckor på heltid upphörde 2011 rätten till studiemedel vid en årsinkomst på drygt 272 000 kronor, under förutsättning att inkomsten var jämnt fördelad under året.

studerande ökade möjligheter att skaffa sig arbetslivserfarenhet, samt att ge fler studerande ekonomiska incitament att arbeta vid sidan av studierna.⁵

1.3 Data och avgränsningar

I rapporten använder CSN registerdata över beslut om studiemedel. De inkomstuppgifter som används är dels beräknade inkomster som studerande själva redovisat till CSN, dels inkomstuppgifter inhämtade från Skatteverket. De egenhändigt beräknade inkomsterna ligger till grund för den reducering som görs av de studiemedel som betalas ut, vilken beskrivs i avsnitt 2.1. Återkrav, som behandlas i avsnitt 2.2, beslutas oftast med utgångspunkt i uppgifter från Skatteverket, men baseras i ett mindre antal fall på uppgifter från den studerande själv.

De inkomstuppgifter som ligger till grund för redovisningen av studerandes inkomster i kapitel 3 är hämtade från Skatteverket.

Uppgifterna i kapitel 4 om studerandes arbete m.m. är hämtade från enkätundersökningar som CSN har genomfört 2007, 2009, 2011 och 2013. Dessa enkätundersökningar har i sin helhet redovisats i separata rapporter från CSN.⁶

Undersökningens syfte är att följa upp höjningen av fribeloppet 2011. Det innebär att uppgifterna för åren 2010 och 2011 är mest relevanta för att bedöma utfallet av fribeloppshöjningen. I några fall väljer vi emellertid att även redovisa uppgifter för 2012 och 2013 eftersom dessa kan visa om effekter har varit bestående eller inte.

1.4 Rapportens struktur

Rapporten inleds i kapitel 2 med en genomgång av utfallet av fribeloppshöjningen för studiemedelstagarna. I kapitlet redovisas uppgifter över antal personer som fått reducerade och återkrävda studiemedel, samt uppgifter om studiemedelsbelopp.

I kapitel 3 görs en genomgång av studerandes skattepliktiga inkomster för att se hur dessa förändrades efter fribeloppshöjningen.

I kapitel 4 redovisas resultat från enkätundersökningar. Framför allt diskuteras studerandes arbete vid sidan av studierna.

I kapitel 5 beräknas fribeloppshöjningens effekter på statsbudgeten.

I kapitel 6 dras några sammanfattande slutsatser.

⁵ Prop. 2009/10:1.

⁶ CSN (2008); CSN (2010); CSN (2012); CSN (2014).

2 Reducerade studiemedel och återkrav av studiemedel

Prövningen av studiemedelstagarnas inkomster sker i flera steg. Det första steget är att en studerande som ansöker om studiemedel själv lämnar uppgift om sin beräknade inkomst i ansökan om studiemedel. Därefter kan studerande löpande anmäla ändrad inkomst till CSN. De inkomster de studerande själva anmäler leder, om inkomsten överstiger fribeloppet, till att studiemedlen reduceras. Om studiemedel redan har hunnit betalas ut kan det som betalats ut för mycket dras av från kommande utbetalningar.

Om en studerande sent, då inga utbetalningar återstår att göra, anmäler en högre inkomst som föranleder ytterligare reducering, kan CSN även fatta beslut om återkrav av studiemedel.

Varje år får CSN tillgång till inkomstuppgifter från Skatteverket för det föregående inkomståret. Med utgångspunkt i dessa uppgifter genomför CSN en efterkontroll. Studerande som har haft inkomster över fribeloppsgränsen men inte har lämnat någon inkomstuppgift, eller har lämnat en för låg uppgift, får då en förfrågan om detta från CSN. I denna förfrågan ombeds den studerande att fördela inkomsterna halvårsvis. Om en studerande inte svarar på CSN:s förfrågan antas normalt att inkomsterna varit jämnt fördelade över året. CSN fattar sedan beslut om eventuella återkrav av studiemedel. Vid ett beslut om återkrav tillkommer ränta⁷ från utbetalningsdagen samt en expeditonsavgift på 100 kronor per återkrav och år.

Vanligast är att studerande antingen själv lämnar uppgift om sin inkomst *eller* att CSN uppmärksammar inkomsten i samband med efterkontrollen. Det finns dock studerande som både anmäler en inkomst som föranleder reducerade studiemedel och som senare får ett återkrav i samband med efterkontrollen. Dessa personer kan därför förekomma både i avsnitt 2.1 och i avsnitt 2.2 i redovisningen nedan. I avsnitt 2.3 redovisas uppgifter där varje individ bara redovisas en gång.

2.1 Reducerade studiemedel

Av följande tabell framgår reduceringen av studiemedel till följd av att den studerande uppgivit en inkomst som överstigit fribeloppsgränsen.

⁷ Under 2014 är räntan 3,99 procent.

Tabell 1 Reducerade studiemedel efter egenanmäld inkomst, fördelat på beloppstyper, 2010–2013¹

	Inkomstår 2010			Inkomstår 2011			Inkomstår 2012			Inkomstår 2013		
	Antal personer	Andel ²	Belopp ³	Antal personer	Andel ²	Belopp ³	Antal personer	Andel ²	Belopp ³	Antal personer	Andel ²	Belopp ³
Generellt bidrag	20 259	4,7 %	64	10 472	2,4 %	39	11 763	2,7 %	44	12 919	3,0 %	47
Högre bidrag	1 378	3,4 %	11	719	1,9 %	6	757	2,0 %	7	939	2,3 %	8
Grundlån	11 127	3,5 %	50	4 583	1,5 %	28	5 487	1,7 %	35	6 487	2,0 %	40
Summa			125			73			86			95

¹ Tilläggsbidrag, tilläggslån och merkostnadslån återkrävs när den studerande har haft så hög inkomst att rätten till studiemedel upphör helt. En individ kan ha fått reducering av både generellt och högre bidrag under samma år och finns då med i tabellen för båda beloppstyperna.

² Andel av studiemedelstagarna med generellt bidrag etc. som fått sina studiemedel reducerade.

³ Reducerat belopp, miljoner kronor.

Siffrorna visar på en kraftig minskning 2011 av de reducerade beloppen liksom av antalet personer och som fick sina studiemedel reducerade och andelen studiemedelstagare med reducering. Minskningen under 2011 bör i huvudsak ha varit en direkt följd av fribeloppshöjningen. Bidragsreduceringen var 29 miljoner kronor lägre under 2011 än under 2010, en minskning med 40 procent. Reduceringen av grundlånet minskade med 22 miljoner kronor eller 44 procent av reduceringsbeloppet. Andelsmässigt minskade därmed reduceringen av lån något mer än reduceringen av bidrag. Under 2012 och 2013 har det skett en ökning av reduceringsbeloppen.

Kvinnor anmäler oftare än män att de har inkomster som överstiger fribeloppsgränsen. Äldre anmäler oftare än yngre sådana inkomster och en högre andel av dem som studerar på eftergymnasial nivå anmäler inkomster över fribeloppsgränsen, jämfört med studerande på grundskole- och gymnasienivå.

Tabell 2 Personer med reducerade studiemedel på grund av egenanmäld inkomst över fribeloppet, fördelat på kön, studietakt, nivå och ålder, 2010–2013

	2010		2011		2012		2013	
	Antal	Andel ²	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Kön								
Kvinnor	14 380	5,2 %	7 336	2,6 %	8 393	3,0 %	9 412	3,4 %
Män	7 160	3,8 %	3 815	2,0 %	4 051	2,1 %	4 524	2,3 %
Studietakt¹								
100	19 000	4,3 %	9 480	2,2 %	10 515	2,4 %	11 820	2,7 %
75	1 128	4,3 %	739	2,7 %	753	2,6 %	823	2,9 %
50	2 031	5,7 %	1 267	3,4 %	1 530	4,0 %	1 704	4,4 %
Nivå¹								
Grundskolenivå	314	1,3 %	181	0,8 %	199	0,9 %	228	1,0 %
Gymnasienivå	3 161	2,8 %	1 826	1,6 %	2 007	1,8 %	2 447	2,2 %
Eftergymnasial	18 335	5,2 %	9 292	2,6 %	10 382	2,9 %	11 424	3,2 %

Forts.	2010		2011		2012		2013	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Ålder								
24 eller yngre	8 192	3,2 %	3 447	1,3 %	3 740	1,4 %	4 150	1,6 %
25–34	8 237	5,5 %	4 466	3,0 %	5 067	3,3 %	5 977	3,8 %
35 eller äldre	5 111	8,9 %	3 238	5,9 %	3 637	6,9 %	3 809	7,3 %

¹ Vid fördelning av statistiken på studietakt och nivå kan en individ vara registrerad på flera nivåer/studietakter under samma år.

² Andel av samtliga studiemedelstagare i respektive kategori.

Under 2011 minskade antalet studiemedelstagare som anmälde en inkomst över fribeloppsgränsen i samtliga redovisade studerandegrupper. Minskningen var förhållandevis proportionerligt fördelad mellan olika grupper av studiemedelstagare.

2.2 Återkrav

I följande tabell jämförs återkraven före och efter fribeloppshöjningen.

Tabell 3 Återkrav av studiemedel på grund av inkomst över fribelopp¹, fördelat på beloppstyper, 2010–2011

	Inkomstår 2010			Inkomstår 2011		
	Antal personer	Andel ³	Belopp ⁴	Antal personer	Andel ³	Belopp ⁴
Generellt bidrag	21 174	4,9 %	111,1	12 045	2,8 %	75,2
Högre bidrag	2 274	5,7 %	31,7	1 144	3,0 %	19,2
Tilläggsbidrag ²	1 459	1,8 %	4,0	1 139	1,4 %	3,5
Grundlån	13 346	4,3 %	119,3	6 718	2,2 %	75,5
Tilläggs lån ²	454	2,0 %	2,8	307	1,5 %	2,2
Merkostnads lån ²	78	0,3 %	1,1	68	0,3 %	0,7
Summa			270,0			176,3

¹ I återkravsstatistiken ingår både återkrav vid egen inkomständring och återkrav vid efterkontrollen av inkomståret. Siffrorna skiljer sig något från statistiken i CSN:s publikation "Studiestödet 2013" eftersom där inte ingår återkrav vid egen inkomständring.

² Tilläggsbidrag, tilläggs lån och merkostnads lån återkrävs när den studerande har haft så hög inkomst att rätten till studiemedel upphör helt.

³ Andel av studiemedelstagarna med generellt bidrag etc. som fått återkrav vid efterkontroll eller inkomständring.

⁴ Återkrävt belopp, miljoner kronor.

Av tabell 3 framgår att antalet personer som fick återkrav av studiemedel, på grund av en inkomst över fribeloppsgränsen, nästan halverades efter fribeloppshöjningen. Även de återkrävda beloppen minskade kraftigt. Totalt minskade återkraven av studiemedel med 94 miljoner kronor år 2011, vilket motsvarar en minskning med 35 procent.

Tabell 4 Personer som fått återkrav av studiemedel på grund av inkomst över fribelopp¹, fördelat på kön, studietakt, nivå och ålder, 2010–2011

	2010		2011	
	Antal	Andel ³	Antal	Andel
Kön				
Kvinnor	14 424	5,2 %	7 842	2,8 %
Män	8 908	4,7 %	5 283	2,8 %
Nivå²				
Grundskolenivå	294	1,2 %	160	0,7 %
Gymnasienivå	3 943	3,4 %	2 291	2,0 %
Eftergymnasial	19 030	5,4 %	10 656	3,0 %
Ålder				
24 eller yngre	4 002	1,5 %	1 975	0,8 %
25–34	12 541	8,3 %	6 829	4,6 %
35 eller äldre	6 822	11,9 %	4 335	7,9 %

¹ I återkravsstatistiken ingår både återkrav vid egen inkomständring och återkrav vid efterkontrollen av inkomståret. Siffrorna skiljer sig något från statistiken i CSN:s publikation "Studiestödet" eftersom där inte ingår återkrav vid egen inkomständring.

² Vid fördelning av statistiken på nivå kan en individ vara registrerad på flera nivåer under samma år. Varje individ kan därför förekomma mer än en gång.

³ Andel av samtliga studiemedelstagare i respektive kategori.

I tabell 4 fördelas återkraven efter kön, nivå och ålder. Minskningen av återkraven fördelade sig förhållandevis jämnt mellan olika grupper, även om minskningen procentuellt sett var mindre bland studiemedelstagare som var 35 år eller äldre än bland dem som var 24 år eller yngre.

2.3 Reducering och återkrav

I detta avsnitt redovisas statistik över både reduceringar och återkrav, där antalet personer netto redovisas ifall de fått både reducering och återkrav. Avsnittet ger därmed en sammanfattande bild av utvecklingen som både omfattar studerande som själva anmäler en inkomst och studerande som får återkrav i samband med CSN:s efterkontroll.

Tabell 5 Studiemedelstagare med inkomst över fribeloppsgräns som fått reducerade studiemedel eller återkrav, samt reducerade och återkrävda belopp¹

		2009	2010	2011	2012	2013
Personer ²	Antal	34 429	37 800	20 570	22 195	15 245 ⁵
	Andel ⁴	7,8 %	8,1 %	4,4 %	4,8 %	3,2 % ⁵
Belopp ³	Reducerat	110	125	74	86	95
	Återkrävt	246	270	176	189	18 ⁵
	Totalt belopp	356	395	250	275	113⁵

¹ I återkravsstatistiken ingår både återkrav vid egen inkomständring och återkrav vid efterkontrollen av inkomståret. Siffrorna skiljer sig något från statistiken i CSN:s publikation "Studiestödet" eftersom där inte ingår återkrav vid egen inkomständring.

² En person räknas bara en gång även om han eller hon både fått reducerade studiemedel och återkrav.

³ Reducerade och återkrävda belopp oavsett typ av studiemedel (bidrag och lån summerat), miljoner kronor.

⁴ Andel av samtliga studiemedelstagare resp. år.

⁵ Efterkontroll av inkomster ännu ej genomförd, fullständiga belopp, antalsuppgifter och andelar kan inte redovisas.

Av tabell 5 framgår att antalet personer med reducering eller återkrav minskade med cirka 17 000 efter fribeloppshöjningen. Det innebär en minskning med 46 procent. Det totala belopp som reducerats eller återkrävts minskade med 145 miljoner kronor 2011, vilket motsvarade en minskning med 37 procent. Antalet studiemedelstagare som fick reducering eller återkrav minskade således mer än det totala reduceringsbeloppet. Detta visar att det är fler studerande i de lägre delarna av inkomstskalan än i de högre (se även avsnitt 3).

De studiemedel som reducerades som en följd av egenanmäld inkomst minskade något mer än de återkrävda beloppen. De studerande som får reducering eller återkrav efter fribeloppshöjningen, dvs. personer med högre genomsnittliga inkomster, tycks därmed vara något mindre benägna att själva anmäla sina inkomster till CSN.

Siffrorna för 2013 är inte jämförbara med övriga år eftersom efterkontrollen av inkomster för detta inkomstår ännu inte är genomförd.

I nedanstående tabell redovisas beloppen fördelat på bidrag och lån.

Tabell 6 Reducerade och återkrävda bidrag och lån¹, mnkr, 2008–2013

		2009	2010	2011	2012	2013
Reducerat	Bidrag	66	75	46	51	55
	Lån	44	50	28	35	40
Återkrävt	Bidrag	136	147	98	101	9 ²
	Lån	110	123	78	88	9 ²
Totalt belopp		356	395	250	275	113²

¹ I återkravsstatistiken ingår både återkrav vid egen inkomständring och återkrav vid efterkontrollen av inkomståret. Siffrorna skiljer sig något från statistiken i CSN:s publikation "Studiestödet" eftersom där inte ingår återkrav vid egen inkomständring.

² Efterkontroll av inkomster ännu ej genomförd, fullständigt belopp kan inte redovisas.

Totalt minskade reduceringen eller återkraven av lån procentuellt sett något mer än reduceringen och återkraven av bidrag. Detta tyder på att en något högre andel av dem som fick reducerade belopp under 2011 var personer som inte lånade, jämfört med dem som fick reducering eller återkrav under 2010. Detta kan anses naturligt eftersom de som hade

inkomster över fribeloppsgränsen under 2011 hade betydligt högre inkomster än motsvarande studerandegrupp 2010. De har därmed sannolikt haft bättre möjligheter att klara sig utan att ta lån.

3 Studerandes inkomster

Inkomstprövningen inom studiemedelssystemet innebär att återbäringen av varje intjänad krona minskar för den som har inkomster över fribeloppsgränsen. Förutom normala skatteavdrag kan studiemedlen minska med 61 procent av den i förhållande till fribeloppet överskjutande bruttoinkomsten.⁸ För varje intjänad krona får en studerande med både bidrag och lån därmed behålla ungefär 10 öre och en studerande med enbart studiebidrag får behålla cirka 50 öre.⁹ De höga marginaleffekterna för dem som har inkomster som överstiger fribeloppsgränsen bör innebära att intresset för att arbeta minskar för dem med inkomster som överstiger fribeloppsgränsen. Vid en fribeloppshöjning bör därför intresset för arbete öka. Avseende fribeloppshöjningen 2011 kunde framför allt fler förväntas ha inkomster i inkomstintervallet 106 000–136 959 kronor, dvs. i ett inkomstläge som fr.o.m. 2011 inte innebar någon reducering av studiemedlen.

Detta avsnitt syftar till att undersöka hur studiemedelstagarnas inkomster utvecklades mellan 2010 och 2011 för att på så sätt även kunna dra slutsatser om hur fribeloppshöjningen påverkade studiemedelstagarnas arbete.

Fribeloppet fastställs halvårsvis. Fribeloppsgränsen beror på hur många veckor en studerande har studiemedel under ett halvår. Inkomstuppgifter finns bara tillgängliga på årsbasis. För att kunna ställa studerandes inkomster i förhållande till fribeloppsnivån har vi avgränsat undersökningen till att omfatta studerande som haft studiemedel på heltid i mellan 38 och 42 veckor under respektive kalenderår. Inkomsterna för dessa sätts i relation till fribeloppsgränsen för den som har studiemedel i 40 veckor under ett kalenderår. Detta innebär att den exakta fribeloppsnivån för varje studiemedelstagare inte är känd, men att många i urvalet har det fribelopp som gäller vid 40 veckor och att samtliga har ett fribelopp som ligger mycket nära den nivån.

Som inkomst används dels inkomst av tjänst, dels överskottet i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital.

Tabell 7 Inkomst av tjänst (kr) för studiemedelstagare med heltidsstudiemedel¹

Inkomst	2010		2011	
	Antal	Andel	Antal	Andel
0–106 000	131 744	93,5 %	128 470	91,9 %
106 001–136 959	6 067	4,3 %	7 366	5,3 %
136 960–	3 067	2,2 %	3 992	2,9 %

¹ I tabellen omfattas enbart studerande med studiemedel som haft studiemedel för heltidsstudier i mellan 38 och 42 veckor respektive år. För 2010 omfattar undersökningen 140 878 studiemedelstagare och för 2011 omfattar undersökningen 139 829 studiemedelstagare.

Mot bakgrund av de marginaleffekter inkomstprövningen medför kunde det, som nämns ovan, förväntas att andelen studiemedelstagare i inkomstintervallet mellan 106 000 och 136 960 kronor skulle öka mellan 2010 och 2011. Detta skedde också och andelen studerande med inkomst av tjänst i detta inkomstintervall ökade med 1 procentenhet. Andelen med inkomster högre än 136 960 kronor ökade med 0,7 procentenheter. Det tycks

⁸ Avser skatt och reducerade studiemedel och gäller studiemedelstagare med både bidrag och lån. För studiemedelstagare med enbart bidrag minskar studiebidraget med ca 19 procent av den överskjutande inkomsten.

⁹ Det ska observeras att skuldsättningen minskar för de studiemedelstagare som har lån och får reducerade studiemedel.

alltså som om fler studerande valt att arbeta mer än tidigare efter fribeloppshöjningen. En del av förändringen bör dock kunna förklaras av den allmänna löneutvecklingen.

Studiemedelstagarnas inkomster av tjänst ökade dock mer än de genomsnittliga lönerna i samhället. Mellan 2010 och 2011 ökade genomsnittsinkomsten av tjänst från 55 000 kronor till 58 000 kronor bland de heltidsstuderande med studiemedel som hade någon inkomst av tjänst. Det innebär en ökning med 5,7 procent. Motsvarande ökning av genomsnittsinkomsten i samhället i stort var 2,1 procent.¹⁰ Noterbart är att andelen av studiemedelstagarna som helt saknade inkomst av tjänst uppgick till 22 procent under 2010 och 21 procent 2011. Dessa siffror indikerar sammantaget att andelen som arbetade och hade inkomster av tjänst ökade förhållandevis lite under 2011, men att de som arbetade antingen arbetade mer än tidigare eller hade högre lön.

Tabell 8 Överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital (kr) för studiemedelstagare med heltidsstudiemedel¹

	2010		2011	
	Antal	Andel	Antal	Andel
0–106 000	130 709	92,8 %	127 296	91,0 %
106 001–136 959	6 642	4,7 %	8 020	5,7 %
136 960–	3 527	2,5 %	4 512	3,2 %

¹ I tabellen omfattas enbart studerande med studiemedel som haft studiemedel för heltidsstudier i mellan 38 och 42 veckor respektive år. För 2010 omfattar undersökningen 140 878 studiemedelstagare och för 2011 omfattar undersökningen 139 829 studiemedelstagare.

När samtliga inkomster beaktas (tabell 8) är andelen studerande med en inkomst över fribeloppsgränsen naturligt nog något högre än när vi enbart beaktar tjänsteinkomsten (tabell 7). Andelen med inkomster mellan 106 000 och 136 960 kronor ökade med 1 procentenhet mellan 2010 och 2011, samtidigt som andelen av studiemedelstagarna med en inkomst högre än 136 960 kronor ökade med 0,7 procentenheter. Förändringen var alltså andelsmässigt lika stor som för tjänsteinkomsterna. Andelen av de heltidsstuderande studiemedelstagarna med en inkomst över fribeloppsgränsen minskade från 7,2 till 3,2 procent. Denna andel är något lägre än andelen studiemedelstagare som får reducerade studiemedel eller återkrav vilken under 2011 var 4,4 procent (se tabell 5). En bidragande förklaring till detta att det är en högre andel av dem som studerar på deltid som får reducering eller återkrav. Inkomststoppgifterna i detta avsnitt avser heltidsstuderande.

Av dem som under 2011 hade inkomster över den gamla respektive nya fribeloppsgränsen var äldre studerande överrepresenterade.

¹⁰ Genomsnittslönen ökade med 2,1 procent mellan 2010 och 2011. Konsumentpriserna ökade med 2,6 procent mellan 2010 och 2011 (KPI, årsmedelvärde). Källa: SCB.

Tabell 9 Åldersfördelning för studiemedelstagare med heltidsstudiemedel 2011, fördelat efter inkomst¹

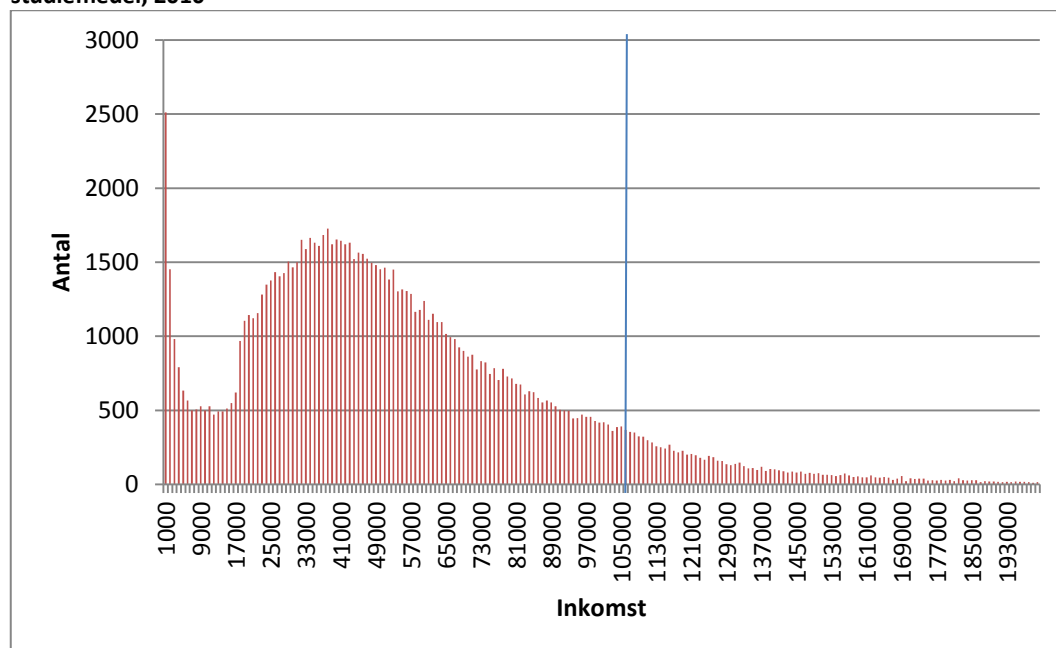
	Samtliga med studiemedel	Med inkomster 106 000-136 960 kr	Med inkomster > 136 960 kr
- 24 år	62 %	49 %	40 %
25-34 år	30 %	39 %	38 %
35-44 år	7 %	9 %	16 %
45 år -	2 %	3 %	6 %
	100 %	100 %	100 %

¹ I tabellen omfattas enbart studerande med studiemedel som haft studiemedel för heltidsstudier i mellan 38 och 42 veckor respektive år. För 2011 omfattar undersökningen 139 829 studiemedelstagare.

Exempelvis var 6 procent av studiemedelstagarna med en inkomst över fribeloppsgränsen 45 år eller äldre, trots att studerande i denna åldersgrupp bara utgjorde 2 procent av samtliga heltidsstuderande studiemedelstagare.

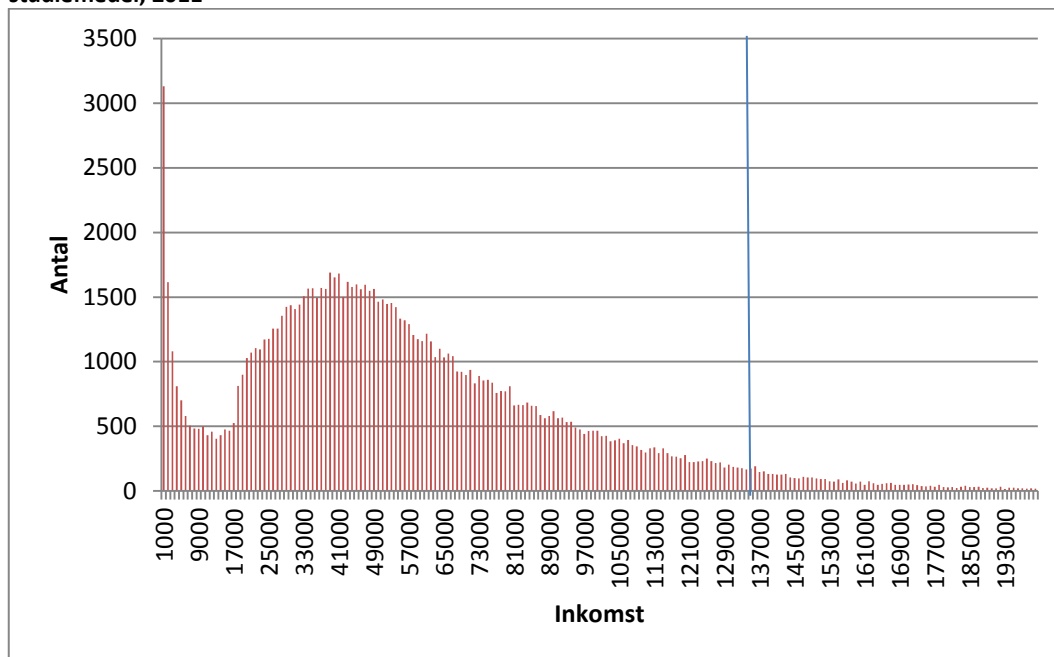
Ett antagande när det gäller fribeloppet är att de studerande har kontroll över sina inkomster och att de avstår från att arbeta om de riskerar att överstiga fribeloppsgränsen. Enligt detta antagande kan det förväntas vara oproportionerligt många studerande som har inkomster som är något lägre än 106 000 kronor (2010) respektive 137 000 kronor (2011).

Diagram 1 Sammanlagd inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital för heltidsstuderande med studiemedel, 2010¹



¹ Studerande med inkomster lägre än 1 000 kronor samt med inkomster över 200 000 kronor redovisas inte i diagrammet. Studiemedelstagarna med inkomster lägre än 1 000 kronor motsvarade ca 18 procent av samtliga och studerande med inkomster över 200 000 kronor motsvarade 0,3 procent av samtliga. Den lodräta linjen markerar fribeloppsgränsen 2010.

Diagram 2 Sammanlagd inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital för heltidsstuderande med studiemedel, 2011¹



¹ Studerande med inkomster lägre än 1 000 kronor samt med inkomster över 200 000 kronor redovisas inte i diagrammet. Studiemedelstagarna med inkomster lägre än 1 000 kronor motsvarade ca 16 procent av samtliga och studerande med inkomster över 200 000 kronor motsvarade 0,4 procent av samtliga. Den lodräta linjen markerar fribeloppsgränsen 2011.

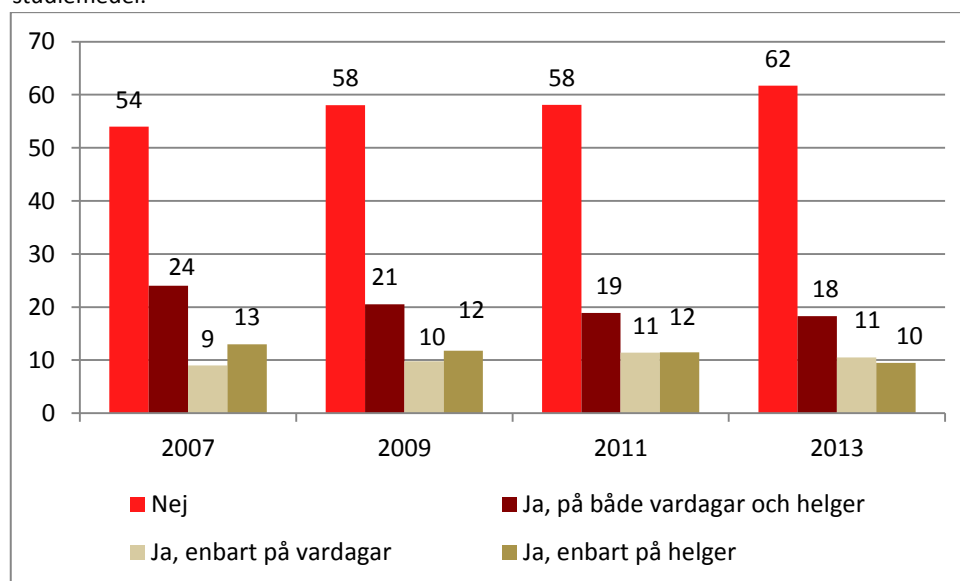
Som framgår av diagrammen förekommer det inte någon ansamling av studerande med inkomster precis under fribeloppsgränsen. Ur detta perspektiv går det alltså inte att spåra någon anpassning av inkomsterna till fribeloppsnivån. En anledning är sannolikt att det är svårt att beräkna inkomsten för hela året. Många saknar också möjlighet att välja sin exakta inkomst. Vissa studerande känner sannolikt inte heller i detalj till reglerna för inkomstprövningen. Ytterligare en förklaring kan vara att många trots förhållandevis låg ekonomisk återbäring av ökade inkomster ändå dels värdesätter det faktum att de kan hålla nere sin skuldsättning och dels värdesätter den arbetslivserfarenhet ett arbete ger.

4 Studerandes arbete

Ett motiv för inkomstprövningen inom studiemedelssystemet var tidigare – och är möjligen fortfarande – att förhindra att studerande tar på sig alltför mycket arbete vid sidan av studierna och att studierna därför blir lidande.¹¹ Motivet för att höja fribeloppsgränsen har också haft med studerandes arbete att göra, nämligen att det är positivt att studerande skaffar sig arbetslivserfarenhet och knyter kontakter på arbetsmarknaden.¹² Studerandes arbete har alltså varit en viktig faktor i diskussionen om inkomstprövning och fribelopp, oavsett om det har handlat om argument för att ha en inkomstprövning eller om argument för en mer generös eller en avskaffad inkomstprövning. Det bör därför undersökas om, och i så fall hur, studerandes arbete har påverkats av fribeloppshöjningen.

CSN gör vartannat år en undersökning om de studerandes ekonomiska och sociala situation. Sådana undersökningar genomfördes bland annat hösten 2009 och hösten 2011. Resultatet av enkätundersökningarna kan ge en bild av studerandes arbete såväl före som efter höjningen av fribeloppet den 1 januari 2011. I vissa fall väljer vi att även redovisa resultaten från 2007 och 2013. Avsikten med det är att bättre kunna avgöra om eventuella förändringar är en del av en längre trend, att se om eventuella effekter är bestående, samt att kunna fånga effekter som kanske uppstår med viss fördröjning. Uppgifterna avser enbart studerande med studiemedel och de är tidigare publicerade av CSN i fyra separata rapporter.¹³ Studiemedelstagarna kan vara både deltids- och heltidsstuderande.

Diagram 3 Svar på frågan: Arbetade du vid sidan av dina studier vårterminen...? Studerande med studiemedel.



Andelen som anger att de arbetar vid sidan av studierna under terminstid har minskat med 7 procentenheter mellan 2007 och 2013. Mellan 2009 och 2011, dvs. i samband med fribeloppshöjningen 2011, var andelen oförändrad. Fribeloppshöjningen tycks således inte ha inneburit att en högre andel av studiemedelstagarna arbetar vid sidan av sina studier, även om det givetvis inte går att veta hur utvecklingen hade varit utan höjningen. Det är inte heller

¹¹ Se t.ex. SOU 1996:90, s. 91.

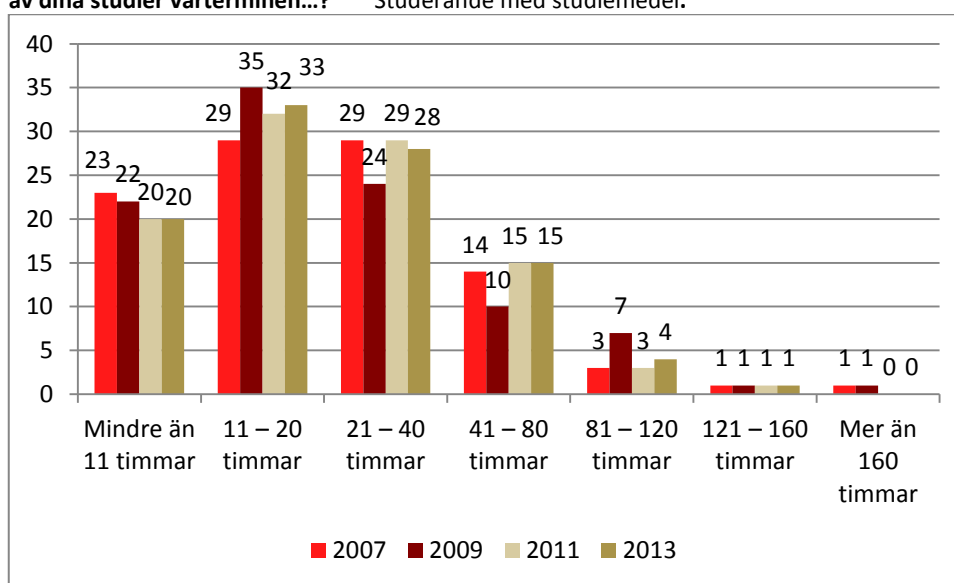
¹² Se t.ex. Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 15.

¹³ CSN (2008); CSN (2010); CSN (2012); CSN (2014).

troligt att de som inte arbetar alls skulle börja arbeta när fribeloppsgränsen höjs eftersom fribeloppshöjningen inte spelar någon roll för den som har mycket låga inkomster. En inkomstökning exempelvis från 0 kronor till 30 000 kronor var ju även tidigare möjlig utan att den inverkade på studiemedlen. Det kan dock ha varit så att studerande som arbetar på somrarna tidigare avstod från att arbeta under terminstid för att summan av inkomsterna inte skulle överstiga fribeloppet. När fribeloppsgränsen höjdes kunde det därför förväntas att en del av dessa skulle välja att arbeta även under terminstid. Men så tycks alltså inte ha blivit fallet.

Av de studiemedelstagare som väljer att inte arbeta vid sidan av sina studier var det 5 procent som under 2009 angav att de avstod från arbete på grund av fribeloppsgränsen. Andelen minskade 2011 till 3 procent och 2013 till 2 procent. Bland dem som inte arbetar vid sidan av studierna är det alltså en allt mindre andel som anger fribeloppet som orsak till detta.

Diagram 4 Svar på frågan: Ungefär hur många timmar per månad arbetade du i genomsnitt vid sidan av dina studier vårterminen...?^{1,2,3} Studerande med studiemedel.



¹ Denna fråga var något annorlunda utformad i 2007 års undersökning. Då löd frågan: Ungefär hur många timmar per månad arbetade du i genomsnitt parallellt med dina studier under vårterminen 2007?

² Frågan besvarades endast av dem som svarat att de arbetade under vårterminen respektive år.

³ I 2007 och 2009 års undersökningar var det lägsta svarsalternativet 0-10 timmar. Svaren på det svarsalternativet presenteras här under svarsalternativet "mindre än 11 timmar".

Bland dem som arbetade vid sidan av studierna under 2009 respektive 2011 ökade antalet arbetade timmar något. Särskilt ökade andelen som arbetade mellan 21 och 80 timmar i månaden, samtidigt som andelen som arbetade 20 timmar eller mindre minskade. Andelen som arbetade mellan 21 och 80 timmar ökade med 10 procentenheter, samtidigt som andelen som arbetade 20 timmar eller mindre minskade med 5 procentenheter.

Under 2009 angav 35 procent av dem som arbetade att de ville arbeta mer men avstod från detta på grund av fribeloppsgränsen. Andelen minskade till 24 procent 2011 och till 18 procent 2013. I förhållande till de inkomster studiemedelstagarna anger att de har – mindre än 5 procent anger att de har inkomster som bör vara över eller i närheten av fribeloppsgränsen – är det, trots minskningen, en förvånande hög andel som anför fribeloppet som orsak till att de inte arbetar mer.

Den andel av studiemedelstagarna som anger att de arbetar ”svart” har minskat vid samtliga tillfällen CSN har genomfört enkätundersökningar. 2007 svarade 16 procent av respondenterna att de arbetade svart eller hade arbetat svart under sin studietid. Under 2013 var det 9 procent som angav detta. Mellan 2009 och 2011 minskade andelen som angav att de arbetade svart från 13 till 10 procent. Män anger oftare än kvinnor att de arbetar svart och yngre svarar oftare än äldre att de arbetar svart. Den enskilt vanligaste orsaken till svartarbete är att den studerande inte hittar ett ”vitt” arbete. Näst vanligast är att man inte vill överstiga fribeloppsgränsen. Bland dem som arbetade svart var det 19 procent som under 2009 angav att de gjorde det på grund av att de inte ville överstiga fribeloppsgränsen. Under 2011 hade andelen minskat till 15 procent.

När det gäller arbetets inverkan på studierna så anger drygt hälften av de som arbetar att arbetet inte alls påverkar studierna. En dryg fjärdedel anser att arbetet påverkar studierna negativt och en knapp fjärdedel anser att arbetet påverkar studierna positivt. Det inträffade inga stora förändringar mellan 2009 och 2011. Det finns samband mellan upplevelsen av hur arbetet påverkar studierna och antalet arbetade timmar, samt med vilket område man arbetar inom. Ju fler timmar de studerande arbetar, desto vanligare är det att man anser att arbetet påverkar studierna negativt. De flesta av de som arbetar få timmar anger att deras studier inte påverkas av arbetet. Bland studerande som arbetar mer än 40 timmar i månaden vid sidan av studierna anger en tredjedel att arbetet påverkar studierna negativt. Studerande som arbetar inom samma område som de studerar ser oftare positivt på arbetet än övriga. Hela 39 procent av dessa anger att arbetet påverkar studierna positivt, jämfört med 21 procent av de studerande som arbetar med något annat än de utbildar sig till.

Sammantaget tycks fribeloppshöjningen 2011 inte ha lett till att fler studerande arbetar vid sidan av studierna. De som arbetar tycks dock ha arbetat något mer under 2011 jämfört med 2009. Andelen som anger att de påverkas av fribeloppet i sitt val att arbeta eller att avstå från ytterligare arbete har minskat, liksom den andel av de som arbetar ”svart” som anger att de gör det för att de inte vill överstiga fribeloppsgränsen.

5 Effekter på statsbudgeten

I detta avsnitt redovisas den beräknade årliga kostnaden för fribeloppshöjningen och effekterna på statsbudgeten. Totalt har kostnaden beräknats till 102 miljoner kronor, varav 78 miljoner kronor utgörs av studiebidrag, 19 miljoner pensionsavgifter och 5 miljoner kronor av ökade kreditförluster.

Tabell 10 Beräknad årlig kostnad för fribeloppshöjningen 2011

	Mnkr	STÅP ² (mnkr)	Kreditförluster ³ (mnkr)	Total kostnad (mnkr)
Ökad utbetalning bidrag (minskad reducering)	29	7	-	36
Lägre återkravsbelopp bidrag ¹	49	12	-	61
Ökad utbetalning lån (minskad reducering)	22	-	2	2
Lägre återkravsbelopp lån ¹	45	-	3	3
Totalt⁴				102

¹ Lägre återkravsbelopp vid egenanmäld inkomstuppgift eller vid efterkontroll.

² Statlig ålderspensionsavgift för studiebidrag.

³ Den ökade utlåningen/de lägre återkravsbeloppen av lån leder till ökade kreditförluster. CSN har beräknat att 7,3 procent av utbetalt lån inte kommer att betalas tillbaka.

⁴ Det uppkommer därutöver en marginell minskning av inbetalningen av löpränta på återkrav (inkomsttitel 2342), samt en marginell ökning av ränteutgifterna till följd av den ökade utlåningen.

Kostnadsberäkningen är baserad på minskningen år 2011 av reduceringar och återkrav av studiemedel på grund av inkomster över fribeloppsgränsen. Det finns en viss osäkerhet i beräkningarna. Mindre förändringar i reducerings- och återkravsbeloppen kan ha uppkommit av andra orsaker än fribeloppshöjningen. Till exempel kan möjligheten för den studerande att påverka sina inkomster variera mellan olika år beroende på arbetsmarknadens utveckling.

Den ökade utbetalningen av bidrag påverkade statsbudgetens utgifter under 2011, dvs. under samma år som höjningen genomfördes. Återkravsbeloppen beslutades till stor del i efterhand under år 2013 och den efterföljande minskningen i inbetalning av återkrävda bidrag påverkade till stor del statsbudgetens inkomster¹⁴ under det år som återkraven beslutades. De kreditförluster på 5 miljoner kronor som redovisas i tabellen är fortfarande en prognos.

Som framgår av tabellen får den ökade utbetalningen av lån och det lägre återkravsbeloppet av lån en relativt liten effekt på kostnaden. Studielån är avsedda att betalas tillbaka och räntekostnaderna är marginella. CSN har beräknat att 7,3 procent av utbetalningen av lån inte kommer att betalas tillbaka, vilket skulle medföra en ökning av framtida kreditförluster på 5 miljoner kronor (som är hänförlig till den beräknade förändringen i utflödet av lån under år 2011). När fribeloppshöjningen genomfördes 2011 innebar framtida kreditförluster ingen utgiftsökning detta år. Från och med 2014, när hanteringen av studielån anpassades till budgetlagen, avsätts medel för kreditförluster redan i samband med utlåningen.

Inför höjningen av fribeloppet beräknades utgifterna öka med ungefär 50 miljoner kronor per år (2011 respektive 2012) för anslaget 15 1:2 Studiemedel m.m¹⁵. Som tidigare nämnts har CSN beräknat att utgifterna faktiskt ökade med 36 miljoner kronor 2011 genom minskad reducering av studiebidrag inklusive ökade utgifter för statlig ålderspension. Övriga kostnader för fribeloppshöjningen belastade inte anslaget 15 1:2. I sammanhanget bör beaktas att effekten av fribeloppshöjningen inte är exakt mätbar.

¹⁴ Inkomsttitel 4313.

¹⁵ Prop. 2009/10:1.

6 Slutsatser

Den mest uppenbara effekten av fribeloppshöjningen är att fler studiemedelstagare har fått oreducerade studiemedel. Ungefär 17 000 studiemedelstagare som tidigare hade fått reducerat stöd fick nu oreducerade studiemedel. Det var också färre som från och med 2011 fick reducerade studiemedel och redueringen inträffar i högre inkomstlägen än tidigare. Ett antal studerande som tidigare inte kunde få studiemedel har genom fribeloppshöjningen fått rätt till reducerade studiemedel. Förändringen har därmed – i olika hög grad – förbättrat studiemedelstagarnas inkomster. En del studerande kan också ha fått möjlighet att avstå från att ta lån. Fribeloppshöjningen har inneburit att cirka 37 000 studerande har fått mer studiemedel. Under 2011, dvs. efter fribeloppshöjningen, var det cirka 4 procent av studiemedelstagarna som hade inkomster över fribeloppsgränsen, jämfört med 8 procent innan höjningen.

Studerande med inkomster har gynnats av fribeloppshöjningen, vilket även innebär att studerande som arbetar har gynnats. Grupper där en hög andel av de studerande arbetar och har inkomster över fribeloppsgränsen, exempelvis äldre studerande, kan ur det perspektivet sägas ha gynnats särskilt.

Som väntat ökade studiemedelstagarnas inkomster mellan 2010 och 2011. Den genomsnittliga inkomsten av tjänst ökade med 5,7 procent för dem som studerade på heltid, vilket med viss marginal översteg den genomsnittliga löneökningen det året. Mot bakgrund av den låga marginalavkastningen av arbete för dem som överstiger fribeloppet var det förväntat att framför allt antalet studiemedelstagare med inkomster över 2010 års fribelopp, men under 2011 års nivå, skulle öka. Bland heltidsstuderande ökade andelen av samtliga studiemedelstagare som hade inkomster i intervallet från 4,7 till 5,7 procent.

CSN:s enkätundersökningar 2009 och 2011 indikerar att andelen studerande som arbetar vid sidan av sina studier var oförändrad mellan dessa båda år.¹⁶ De studerande som arbetade vid sidan av studierna angav dock 2011 att de arbetade något fler timmar i månaden än motsvarande studerandegrupp 2009. Färre angav också att de avstod från arbete på grund av inkomstprövningen. Dessa enkätresultat stöds, även om underlagen inte är fullt jämförbara, av de inkomstuppgifter för heltidsstuderande som har redovisats och som visar på ganska stora inkomstökningar 2011, samtidigt som andelen med någon inkomst av tjänst ökade förhållandevis lite.

Andelen som angav att de arbetade ”svart” vid sidan av studierna minskade i CSN:s enkätundersökning 2011 jämfört med resultaten 2009. Av dem som arbetar svart är det dessutom en lägre andel som anger att det gör det för att undvika en reduktion av sina studiemedel.

Även om det har skett en inkomsthöjning bland studiemedelstagarna så finns det inga tydliga tecken på att studiemedelstagare som har inkomster i närheten av fribeloppsgränsen skulle anpassa sina inkomster så att de undviker att överstiga denna gräns. Om så skulle varit fallet borde en oproportionerligt hög andel av studiemedelstagarna ha inkomster strax under fribeloppsgränsen. Så var dock inte fallet varken under 2010 eller 2011.¹⁷

¹⁶ Det ska observeras att enkätfrågorna handlar om i vilken mån de studerande arbetar *vid sidan av studierna under terminstid*. Inkomster av tjänst omfattar hela kalenderåret, dvs. även tid då inga studier bedrivs. Det kan alltså vara så att andelen studerande som studerar under sommaren har ökat något, men inte andelen som arbetar under terminstid.

¹⁷ Inte heller 2006 kunde någon sådan anpassning iakttas. Se Uusitalo (2011).

Att det inte är oproportionerligt många studiemedelstagare som har inkomster precis under fribeloppsgränsen samtidigt som studerandes inkomster av tjänst ökat mer än genomsnittligt är något motstridiga uppgifter. Den förra uppgiften tyder inte på någon anpassning till inkomstprövningen, medan den andra tyder på en sådan anpassning. Om fribeloppshöjningen hade haft stor påverkan på de studerandes arbete och inkomster borde vi *både* se en inkomstökning *och* en anpassning till den exakta fribeloppsgränsen.

Att det inte finns någon synlig anpassning till fribeloppsgränsen hos dem med till fribeloppet närliggande inkomster kan möjligen bero på att det är svårt att exakt styra sina inkomster till en viss nivå eller på att många som överstiger fribeloppsgränsen ändå väljer att fortsätta arbeta eftersom ytterligare inkomster kan bidra till att hålla nere studieskulden. Samtidigt kan det inte uteslutas att den mer generella inkomstökningen för studerande delvis har andra orsaker än fribeloppshöjningen. Förutom ordinarie löneuppräkningsökning kan studerandes ökade inkomster exempelvis bero på tillgången på arbete och i vilken mån studierna tillåter arbete vid sidan av, m.m. En rimlig slutsats kan vara att fribeloppshöjningen var en bidragande orsak till att inkomsterna för den förvärvsarbetande delen av studerandegruppen ökade mer än genomsnittligt 2011, men att studiemedelstagare med inkomster i närhet till fribeloppsgränsen inte anpassar sina inkomster till den exakta fribeloppsnivån.

Den årliga kostnaden för fribeloppshöjningen 2011 har beräknats till 102 miljoner kronor, varav 78 miljoner kronor utgörs av studiebidrag, 19 miljoner av pensionsavgifter och 5 miljoner kronor av kreditförluster.

Referenser

CSN (2008). *CSN:s enkätundersökning av de studerandes ekonomiska och sociala situation*. Dnr. 2008-219-4652.

CSN (2010). *Studerandes ekonomiska och sociala situation 2009*. Dnr 2010-2189-2365.

CSN (2012). *Studerandes ekonomiska och sociala situation 2011*. Dnr 2012-2189-1703.

CSN (2014). *Studerandes ekonomiska och sociala situation 2013*. Dnr 2013-219-9817.

Prop. 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010*. Utgiftsområde 15 Studiestöd.

SOU 1996:90. *Sammanhållet studiestöd*. Betänkande av Studiestödsutredningen.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Centrala studiestödsnämnden. U2013/7551/SF; U2013/7485/SAM.

Uusitalo, Roope (2011). *Vad förklarar svenska universitetsstudenters höga examensålder?* Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:1).