

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Omställningsstudiestöd Ds 2021:18

IFAU har granskat förslagen med utgångspunkt i vårt uppdrag att följa upp och utvärdera arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

IFAU lämnar kommentarer på ett principiellt plan samt på ett urval av de detaljerade förslagen. IFAU finner det svårt att överblicka samtliga förslag och dess konsekvenser i detalj och noterar att ett så pass snårigt regelverk riskerar att bidra till bristande likvärdighet i tillgång och tillämpning.

Behovet av ett nytt stöd (avsnitt 2)

- IFAU delar uppfattningen att det är motiverat att införa ett omställningsstudiestöd, men menar att föreliggande förslag är onödigt generöst för delar av målgruppen. (avsnitt 2.5 s. 93)
- IFAU delar bedömningen att nuvarande studiemedelssystem, och i synnerhet det låga taket för lånedelen, inte möjliggör för den som redan har jobbat och etablerat sig på arbets- och bostadsmarknaden att bibehålla en för individen önskvärd levnadsstandard under studietiden.
- IFAU instämmer i bedömningen att stödet bör efterlikna det ordinarie studiemedelssystemet och administreras på likande sätt. (avsnitt 2.6 s. 98 samt avsnitt 6.8 s 198 och avsnitt 7.1 s. 219.)

Det finns forskningsstöd för att det, på en föränderlig arbetsmarknad, kan vara samhällsekonomiskt motiverat att underlätta för vuxna att finansiera studier som syftar till att stärka den framtida ställningen på arbetsmarknaden.

Huvudskälet till detta är att studielån som regel inte tillhandahålls på den privata kapitalmarknaden vilket försvårar för enskilda att finansiera en annars privatekonomiskt lönsam vidareutbildning. Ett annat skäl är att de privatekonomiska incitamenten till vidareutbildning eller omskolning till förhållandevis lågavlönade bristyrken är svaga, trots att detta vore samhällsekonomiskt lönsamt. Vidare innebär tillgång till arbetslöshetsförsäkring att individer inte bär hela den ekonomiska risken kopplad till eventuell arbetslöshet. Detta kan begränsa individens intresse att

investera i minskad risk för framtida arbetslöshet genom att löpande vidareutbilda sig.

Målgruppen, kvalificeringsvillkor (avsnitt 4)

- IFAU ifrågasätter om det är samhällsekonomiskt effektivt att öppna för generösa bidrag och förmånliga lån för *alla* som tillhör målgruppen, särskilt som detta även stimulerar till ett minskat arbetsutbud. Detta gäller särskilt arbetstagare som påbörjar längre studieperioder trots att de har kort tid kvar till pension samt arbetstagare som inte är eller riskerar att bli arbetslösa. (avsnitt 4.1 s. 109 och avsnitt 4.2 s. 110)

IFAU uppskattar diskussionen om effektivitetsfrågor och risker för felutnyttjande samt förslagen till vissa begränsningar i rätten till stöd. Samtidigt vill vi betona att det inte är möjligt att avgöra på förhand exakt var gränserna ska gå eller förutsäga förslagets konsekvenser.

IFAU anser att en bidragsdel är motiverad när det handlar om omskolning eller vidareutbildning till relativt lågavlönade bristyrken med stor samhällsnytta eller för personer som förlorat arbetet, eller löper stor risk att göra det.

IFAU vill påpeka att det för väletablerade vuxna, som *inte* löper risk för framtida arbetslöshet, sannolikt skulle räcka att ge tillgång till studielån med generösa tak för att åtgärda den kapitalmarknadsimperfektion som hindrar dem från att satsa på en annars privatekonomiskt lönsam utbildning. För denna grupp är det inte motiverat att dessutom ge generösa bidrag.

IFAU vill lyfta fram att förslaget riskerar att stimulera till ett minskat arbetsutbud även i grupper som är efterfrågade på arbetsmarknaden med sin existerande kompetens. På kort sikt kan förslaget därmed förvärra kompetensbristen inom vissa verksamheter. I fall där arbetsgivaren inte delar uppfattningen om att ett utbildningsbehov föreligger kan förslaget dessutom göra arbetstagare mindre attraktiva åtminstone för sin nuvarande arbetsgivare. Utvärdering av friåret visade exempelvis att det kan finnas risker, i termer av lägre framtida inkomster, med att ta tjänstledigt från sitt arbete (Lindqvist m fl 2005).

IFAU anser därför att det vore rimligt att villkora *bidrag* med att det faktiskt föreligger ett samhällsekonomiskt behov för omställningen tex att den gäller omskolning till bristyrke eller att risk föreligger för fortsatt eller framtida arbetslöshet.

Utbildningar som ska ge rätt till studiestöd (avsnitt 5)

- IFAU är kritiskt till förslaget om skilda villkor för utbildningslängd vid en viss ålder, exempelvis den vid 40 års ålder. IFAU är också kritiskt till avsaknaden av krav på återstående tid i arbetslivet efter avslutad utbildning. (avsnitt 5.4 s. 136)

Om en utbildningsinvestering är lönsam vid 40 års ålder följer som regel att den hade varit än *mer* lönsam om personen hade haft ännu ett år kvar på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning. En skarp åldersgräns med vitt skilda regler på var sida riskerar alltså att bidra till suboptimala beslut och att lönsamma utbildningsinvesteringar skjuts upp i onödan, med lägre avkastning för samhället som följd.

Givet att promemorian lägger förslag om olika regler för arbetstagare som är yngre respektive äldre än 40 år är det oklart varför man anser att regler om att trappa av rätten till stöd över viss ålder, eller villkora med tillräcklig tid kvar i arbetslivet efter avslutad utbildning, skulle strida mot diskrimineringslagen. Sådana villkor vore högst rimliga. Ett alternativ är att styra detta via kraven på återbetalning av lån så att individer självmant avstår från utbildningsinvesteringar som inte kommer att hinna ge en avkastning som motsvarar utbildningskostnaden.

- IFAU är kritiskt till att stödet får uppbäras max 44 veckor, medan utbildningen får vara 80 veckor för personer under 40 och obegränsad längd för personer 40 år och äldre. (avsnitt 5.4 s.136 och 6.3 s. 150)

Förslaget innebär att det kan finnas en risk för att långa utbildningar påbörjas men inte avslutas, eftersom det för individen innebär ett ekonomiskt avbräck att fortsätta studera efter att stödet tagit slut.

- IFAU anser att förslaget om att stödet inte får ges till utbildning som syftar till att möta kompetensbehovet hos en specifik arbetsgivare är rimligt, men vill påpeka att det öppnar för svåra gränsdragningar.(avsnitt 5.5 s.140)

Inom offentlig sektor, i vissa landsdelar och i vissa branscher med en eller ett fåtal arbetsgivare är det oklart vad kravet kommer att innebära. Å ena sidan är det kanske inte rimligt ur likvärdighetssynvinkel att anställda inom exempelvis sjukvården nekas stöd för vidareutbildning för att det bara finns ett sjukhus. Å andra sidan föreligger det en risk att dominerande arbetsgivare kan finansiera kompetensutveckling som de själva har ansvar för via omställningsstudiestödet (om deras anställda får tillgång till stöd).

IFAU noterar vidare att ett stort ansvar läggs på omställningsorganisationerna att avgöra om utbildningen stärker en individs ställning på arbetsmarknaden, men att inget motsvarande krav ställs på att personen i fråga är i behov av omställning.

Det är oklart vilka incitament omställningsorganisationerna kommer ha att neka någon sökande stöd när det de facto är staten som finansierar stödet. IFAU vill lyfta att det kan föreligga en risk att existerande utbildningsverksamheter sväller, genom att ansvariga omställningsorganisationer okritiskt godkänner de utbildningar de själva anordnar eller upphandlar.

Ekonomisk ram och stegvist införande (avsnitt 8)

- IFAU är kritiskt både till att omställningsstudiestödet föreslås fördelas enligt en först-till-kvarn-princip så långt pengarna räcker bland de ansökningar som kommer CSN tillhanda när ansökningstiden har öppnat och till att det saknas ett sista datum för ansökan. (avsnitt 8.5 s. 272)

Det är oklart hur en sådan fördelning kan förenas med att den som tidigare har haft stöd ska ges förtur. Det framgår inte heller hur ansökningar med samma ansökningstidpunkt ska hanteras om pengarna inte räcker till alla. Vidare finns en risk att medlen alltid är slut för personer vars behov av stöd för kortare utbildning uppstår långt ifrån ett ansökningstillfälle, tex i samband med att de varslats. IFAU förordar istället att en tydlig ansökningsperiod anges och att en turordning för behandling av ansökan lottas fram bland samtliga sökanden sedan personer som tidigare uppburit stöd getts förtur. En sådan ordning skulle sannolikt främja en mer socioekonomiskt rättvis fördelning och öppnar dessutom för goda förutsättningar för utvärdering.

IFAU vill dock lyfta att det kan vara problematiskt att ha samma ansökningsförfarande för omställningsstudiestöd för utbildning där antagning mm fordrar viss framförhållning och stöd till korta kurser som kan påbörjas löpande och där behov av omställning föranleds av varsel eller arbetslöshet. De som är i behov av den senare formen av stöd riskerar att missgynnas jämfört med arbetstagare som kan planera och ansöka i god tid, varför det kan övervägas om det behövs flera sökperioder eller särskilda potter för varslade och arbetslösa.

Uppföljning och utvärdering av reformen (avsnitt 11)

- IFAU delar inte uppfattningen att IFAU bör få i uppdrag att följa upp och utvärdera om reformen. (11, s 321)

IFAU har redan i uppdrag att och utvärderar löpande politik och reformer av relevans för IFAU:s allmänna uppdrag *under förutsättning* att utvärdering är möjlig.

För att uppföljning och utvärdering ska vara möjliga krävs bl a omfattande registerbaserad statistik, samt att den reform/politik som ska utvärderas har implementerats på ett sätt som gör att den går att utvärdera.

För att det överhuvudtaget ska vara möjligt att utvärdera omställningsstudiestödet behöver det finnas uppgifter om vilka personer som söker, beviljas och sedan nyttjar stödet; dessa uppgifter måste dessutom kunna kopplas till befolknings-, utbildnings- och arbetsmarknadsregister. Därtill behövs register över samtliga utbildningsanordnare med uppgifter om vilken slags utbildning personer med *och utan* omställningsstudiestöd deltar i och med vilket resultat.

Datum

2021-09-07

Dnr

102/2021

Idag är statistiken på det här området begränsad. Så vitt vi vet saknas exempelvis registerbaserade uppgifter om exempelvis uppdragsutbildning. Därtill är statistiken om folkhögskolorna, omställningsorganisationerna och yrkeshögskolan begränsad. I och med att dessa utbildningsformer kan väntas utbilda en icke obetydlig andel av dem som får omställningsstudiestöd är det nödvändigt att utveckla den nationella registerbaserade utbildningsstatistiken för att inkludera dessa och andra utbildningsformer som kan komma att ge rätt till omställningsstudiestöd.

Vidare fordrar effektutvärdering att det finns jämförbara behandlings- och kontrollgrupper.

IFAU förordar därför att fördelningen av omställningsstudiestödet sker på basis av en lottad turordning bland dem som ansökt inom en förutbestämd ansökningsperiod.

Detta skulle avsevärt förbättra förutsättningarna för utvärdering så länge det finns begränsad tillgång till stöd, dvs att alla inte beviljas stöd. Som noteras ovan skall sannolikt också likvärdigheten i tillgången till stödet förbättras.

IFAU vill påpeka att anpassningar av utbildningsutbud och verksamheter inom utbildningssektorn och eventuella effekter på studieval bland unga kan ta lång tid att manifesteras sig och att det dessutom dröjer innan de kan mätas i administrativa register. Därför är den angivna tidsrymden (tre år) i förslaget om uppföljning av eventuella bieffekter ur ett användarperspektiv för snålt tilltagen.

Konsekvenser (avsnitt 13)

Utbildningsmarknaden

IFAU saknar en diskussion av de incitament som ett generöst omställningsstudiestöd skapar för utbildningssektorn och de privata utbildningsleverantörer som nämns som möjliga aktörer.

Redan idag saknas en offentlighetsprincip för enskilda utbildningsanordnare inom grund- och gymnasieskola. Möjligheten att granska och utvärdera utbildningars kvalitet är därmed ytterst begränsad. (se även kommentarer till avsnitt 11)

IFAU anser att en förutsättning för att det ska vara befogat att satsa allmänna medel på denna typ av utbildningsinsatser för vuxna är att utbildningarna kan granskas och kvalitetskrav ställas. IFAU förordar därför att utbildningar som tar emot studenter med omställningsstudiestöd ska omfattas av offentlighetsprincipen samt åläggas att lämna uppgifter på elev/studentnivå om studiedeltagande och resultat.

Arbetsgivare

IFAU saknar en konsekvensanalys av hur produktivitet och personalpolitik hos företag och organisationer påverkas av att arbetstagare, som IFAU tolkar förslaget även relativt nyanställda på viss arbetsplats, ges rätt till omställningsstudiestöd som arbetsgivaren måste bevilja tjänstledighet för.

Å ena sidan finns en risk att arbetstagare som studerar med detta stöd de facto försämrar sin ställning och sina karriärmöjligheter hos den befintliga arbetsgivaren om denne inte anser att det finns ett behov för utbildningen.

Å andra sidan finns en risk att företag ålägger arbetstagare att själva, via omställningsstudiestöd, finansiera sin lön under exempelvis trainee- och personalutbildning och därmed vältrar över delar av sina upplärnings- och utbildningskostnader på samhället.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Docent Anna Sjögren har varit föredragande.

Maria Hemström Hemmingsson

Anna Sjögren

Referenser

Lindqvist, Linus, Laura Larsson och Oskar Nordström Skans (2005) "Friårets arbetsmarknadseffekter" IFAU-rapport 2005:10.