

Höjningen av fribeloppet 2011

Preliminär analys

2013-03-25

2012-100-7845

2012-12-20

U2012/7281/SF

Regeringen
Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Höjningen av fribeloppet 2011 – Preliminär analys

Enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2013 ska Centrala studiestödsnämnden (CSN) följa upp den höjning av fribeloppet som trädde ikraft den 1 januari 2011. En preliminär analys lämnas senast den 2 april 2013. (En slutlig redovisning av uppdraget lämnas senast den 31 mars 2014). CSN överlämnar härmed rapporten *Höjningen av fribeloppet 2011 – Preliminär analys*.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören Christina Gellerbrant Hagberg efter föredragning av utredaren Johnny Svanström. Närvarande var även kontorschefen Sara Lindqvist.

Christina Gellerbrant Hagberg

Johnny Svanström

Höjningen av fribeloppet 2011 – Preliminär analys

Innehåll

Uppdraget	3
Bakgrund	3
Resultat	4
Minskad reducering av studiemedel	4
Inkomster och arbete vid sidan av studierna	6
Återkrav vid efterkontroll eller vid inkomständring	8
Kostnadsförändringar som påverkat statsbudgeten.....	9
Slutsatser	10

Uppdraget

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har enligt regleringsbrevet för 2013 fått i uppdrag att följa upp den höjning av fribeloppet som trädde ikraft den 1 januari 2011. En preliminär analys lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 2 april 2013. En slutlig redovisning av uppdraget ska lämnas senast den 31 mars 2014.

Bakgrund

Med fribelopp menas den inkomst den studerande får ha utan att studiemedlen minskas. Syftet med fribeloppet är dels att hålla nere kostnaderna för studiemedelssystemet, dels att utgöra en drivkraft för effektiva studier.

Fribeloppet höjdes den 1 januari 2011. Fribeloppsnivåerna är knutna till studieomfattning. Fribeloppet varierar beroende på hur många veckor och med vilken studietakt som den studerande har studiemedel under halvåret. Fribeloppet vid 20 veckors studier under ett kalenderhalvår höjdes från 125 procent till 160 procent av prisbasbeloppet vid heltidsstudier. Fribeloppet blev därmed ungefär 30 000 kr högre per år. Höjningen 2011 innebar att en studerande som hade studiemedel i 40 veckor under året kunde tjäna ungefär 137 000 kr utan att studiemedlen reducerades.

Inkomstgränsen för när rätten till studiemedel ska upphöra helt ändrades inte. Som en konsekvens av detta höjdes den procentsats som studiemedlen minskas med, vid inkomst högre än fribeloppet, från 50 till 61 procent. Bidraget och lånet minskas proportionellt.

Syftet med höjningen av fribeloppet var att ge den studerande ökad möjlighet till förbättrad ekonomi genom inkomster utöver studiemedlen. En höjning av fribeloppet avsåg även att ge den studerande ökade möjligheter att tidigt skaffa sig arbetslivserfarenhet. Vidare att ge fler studerande ekonomiska incitament att arbeta vid sidan om studierna.¹

¹ Budgetpropositionen för 2010 (2009/10:1).

Resultat

I detta avsnitt redovisas effekten av fribeloppshöjningen i olika steg och ur olika aspekter. Först redovisas förändringen i de reduceringar av studiemedelsbeloppen CSN gör utifrån de studerandes inkomstuppgifter. Därefter analyseras effekten på de studerandes inkomster och arbete vid sidan av studierna. Därefter kommenteras påverkan på återkraven av studiemedel vid efterkontroll av inkomst och vid inkomständringar. Slutligen redovisas på vilket sätt statsbudgeten påverkats av fribeloppshöjningen.

Minskad reducering av studiemedel

Här redovisas statistik över de reduceringar av studiemedelsbeloppen som CSN gör utifrån de inkomstuppgifter som de studerande lämnar. Reduceringen görs utifrån inkomstuppgifter i ansökan eller inkomständringar före beviljningsperiodens slut. Därefter kan ändringar av inkomstuppgifterna istället leda till återkrav av studiemedel.

I följande tabell redovisas antalet personer som fått studiemedel utbetalt med reducerade belopp, till följd av att den uppgivna inkomsten överstigit fribeloppsgränsen.

Antal personer med reducerat studiemedel på grund av uppgiven inkomst över fribeloppet

Halvår	Antal personer	Andel ¹
2010:1	10 541	3
2010:2	13 754	4
2011:1	5 067	1
2011:2	7 443	2
2012:1	6 625	2
2012:2	7 366	2

1) Andel i procent av det totala antalet studiemedelstagare.

Av tabellen framgår en tydlig minskning efter fribeloppshöjningen av antalet personer med reducerade studiemedel. Antalet personer med reducerat studiemedel har ungefär halverats. Första halvåret 2011 var det 5 500 personer färre som fick reducerat studiemedel jämfört med första halvåret 2010. Andra halvåret 2011 var det 6 300 personer färre som fick reducerat studiemedel jämfört med andra halvåret 2010. Även som andel av totalen är minskningen tydlig, eftersom det totala antalet studiemedelstagare har varit relativt stabilt under perioden.

I följande tabell är statistiken fördelad på kön, studietakt, nivå respektive ålder per år.

Antal personer med reducerat studiemedel på grund av uppgiven inkomst över fribeloppet, fördelat på kön, studietakt, nivå respektive ålder, 2010–2012

	2010	2011	2012
Kön			
Kvinnor	14 380	7 336	8 393
Män	7 160	3 815	4 051
Studietakt¹			
100	19 000	9 480	10 515
75	1 128	739	753
50	2 031	1 267	1 530
Nivå¹			
Grundskolenivå	314	181	199
Gymnasienivå	3 161	1 826	2 007
Eftergymnasial	18 335	9 292	10 382
Ålder			
24 eller yngre	8 192	3 447	3 740
25–34	8 237	4 466	5 067
35 eller äldre	5 111	3 238	3 637

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

Statistiken i tabellen tyder på att minskningen av studerande med reducerade studiemedel är relativt proportionellt fördelad mellan olika studiemedelstagare. När statistiken tas fram per kalenderår har det totala antalet med reducerat studiemedel minskat med ungefär 10 000 personer efter fribeloppshöjningen.

I följande tabell redovisas med hur stora belopp utbetalningen av studiemedel har reducerats.

Reducerade belopp på grund av uppgiven inkomst över fribeloppet, fördelat på typ av belopp, 2009–2012, mnkr

Kalenderår	Generellt bidrag	Högre bidrag	Bidrag Summa	Grundlån
2009	57	9	66	44
2010	64	11	75	50
2011	39	6	46	28
2012	44	7	51	35

Som framgår av tabellen har reduceringsbeloppen minskat betydligt sedan fribeloppshöjningen. Reduceringen minskade med 29 mnkr i bidrag och 22 mnkr i lån år 2011. Förändringen kan ses som effekten av fribeloppshöjningen, även om reduceringsbeloppen till viss del påverkas av andra faktorer. Det är givetvis inte säkert att reduceringsbeloppen år 2011 skulle ha varit exakt lika stora som år 2010 utan höjning av fribeloppet. Reduceringsbeloppen tenderar att öka för varje år, vilket innebär att effekten av fribeloppshöjningen kan vara något större än den faktiska beloppsförändringen.

Jämförelsen kan även ha påverkats av att det skedde en höjning av grundlånet andra halvåret 2011, utöver den vanliga anpassningen till förändringar i prisbasbeloppet. Ifall jämförbarheten mellan åren har påverkats av detta bedöms effekten vara marginell.

Inkomster och arbete vid sidan av studierna

I ansökan om studiemedel ska den sökande lämna en beräknad inkomstuppgift per halvår. Ifall den beräknade inkomsten är lika med eller lägre än fribeloppet behöver inget belopp specificeras. Inkomsten beräknas efter i stort sett samma regler som vid deklarationen. Inkomsten kan bestå av inkomst av tjänst, inkomst av kapital eller inkomst av näringsverksamhet. Merparten av de studerandes taxerade inkomst härrör från inkomst av tjänst.

Som tidigare nämnts är fribeloppet olika beroende på studietakt och antal veckor med studiemedel under halvåret. Under höstterminen 2010 respektive 2011 var den mest förekommande kombinationen heltidsstudier under 18 veckor. Denna grupp utgjorde ungefär hälften av det totala antalet studiemedelstagare. För denna grupp var fribeloppet 58 300 kr andra halvåret 2010 och 75 328 kr andra halvåret 2011. Denna grupp används här som exempel för att belysa effekterna av fribeloppshöjningen.

I följande tabell redovisas uppgivna inkomster över fribeloppsgränsen andra halvåret 2010 jämfört med andra halvåret 2011 för exempelgruppen. Inkomsterna redovisas oftast i tiotusen-kronorsintervall men med anpassning av vissa intervall för att skära fribeloppsgränsen respektive halvår.

Heltidsstuderande som beviljats studiemedel för 18 veckor under det andra halvåret 2010 respektive andra halvåret 2011 med uppgiven inkomst som överstiger fribeloppet^{1,2,3}

Inkomstintervall	Andra halvåret 2010		Andra halvåret 2011	
	Antal personer	Reducerat belopp, mnkr	Antal personer	Reducerat belopp, mnkr
58 301–64 999	1 971	1,8	<fribe­lopp	<fribe­lopp
65 000–75 328	2 530	9,4	<fribe­lopp	<fribe­lopp
75 329–84 999	990	6,7	1 079	2,0
85 000–94 999	749	6,6	934	4,6
95 000–104 999	552	5,9	704	5,4
105 000–114 999	302	3,8	329	3,3
115 000-	208	3,3	411	5,7
Summa	7 302	37,5	3 457	20,9

1) Statistiken i denna tabell är exklusive utlandsstuderande.

2) Inkomsten visar uppgiven inkomst i ansökan eller efter inkomst­ändring som lämnats före beviljningsperiodens slut.

3) I det reducerade belopp som redovisas i denna tabell ingår både bidrag och lån.

Eftersom de studerande inte behöver specificera inkomster under fribeloppet är det inte möjligt att jämföra andelen personer i olika inkomstintervall. Av tabellen kan dock utläsas att reduceringen av studiemedel för exempelgruppen minskat med totalt knappt 17 mnkr. Mer än hälften av minskningen beror på att studiemedlen för personer i de två lägsta inkomstintervallen inte reduceras alls efter fribeloppshöjningen. Resterande minskning beror på att studerande i de efterföljande inkomstintervallen fått mindre reducerat genom höjningen.

Vidare framgår av tabellen att antalet med uppgiven inkomst över fribeloppet har minskat från 7 302 personer andra halvåret 2010 till 3 457 personer andra halvåret 2011. Bortser man från de två lägsta inkomstintervallen i tabellen är det istället 656 personer fler andra halvåret 2011, med inkomster över 75 328 kr.

Denna ökning skulle kunna bero på beteendeförändringar till följd av fribeloppshöjningen. Det bör dock inte dras några definitiva slutsatser enbart utifrån detta begränsade statistikuttag. Möjligen kan det ha tillkommit en ny grupp av studiemedelstagare med relativt höga inkomster som tidigare inte skulle ha besvärat sig med att söka studiemedel eller som tidigare inte skulle ha valt att börja studera. Möjligen kan det även vara studiemedelstagare som ökat sin inkomst av tjänst till följd av fribeloppshöjningen, trots att det i detta fall innebär en viss reducering av studiemedlen.

Även kapitalinkomster kan till viss del vara möjliga att anpassa efter fribeloppsgränsen, till exempel försäljningen av aktier. Som tidigare nämnts utgör dock kapitalinkomster en mycket liten andel av de studerandes taxerade inkomst.

Ökningen kan även bero på andra faktorer. I sammanhanget bör beaktas att det sker en viss årlig löneökning från ett år till ett annat även utan beteendeförändringar. Det finns även en viss skillnad mellan halvåren av antalet heltidsstuderande med studiemedel i 18 veckor oavsett inkomst. Det var 8 000 färre personer andra halvåret 2011².

Enkätundersökningar CSN genomfört 2009 och 2011 tyder inte på att det blivit fler som arbetar vid sidan av studierna.³ Av dem som hade studiemedel 2011 uppgav 42 procent att de arbetade vid sidan av studierna, vilket var oförändrad andel jämfört med undersökningen 2009. Den senaste enkäten besvarades alltså av respondenterna efter fribeloppshöjningen. De som arbetade vid sidan av studierna har även uppgivit hur många timmar per månad som de arbetade. Enkätsvaren ger dock inget stöd för att de som arbetar vid sidan av studierna har ökat sin arbetsmängd i någon större utsträckning efter fribeloppshöjningen. Andelen som jobbar och mängden arbetstimmar påverkas givetvis även av behovet av arbetskraft.

Det är således osäkert i vilken utsträckning studiemedelstagarna arbetar mer vid sidan av studierna efter fribeloppshöjningen.

² Andra halvåret 2010 var det 180 668 personer som beviljades studiemedel i Sverige för heltidsstudier i 18 veckor. Motsvarande siffra andra halvåret 2011 var 172 657 personer.

³ CSN(2011), *Studerandes ekonomiska och sociala situation 2011*.

Återkrav vid efterkontroll eller vid inkomständring

I efterhand kontrollerar CSN den uppgivna inkomsten mot den taxerade inkomsten. Inkomstuppgiften från Skatteverket avser hela året. Studerande som kan ha fått för mycket studiemedel utbetalt ombeds att lämna uppgifter som visar hur inkomsten fördelats över året. Vid avsaknad av svar antar CSN att inkomsten fördelats jämnt över året. Ifall den studerande fått för mycket utbetalt något kalenderhalvår återkrävs studiemedel. För inkomståret 2010 återkrävde CSN ungefär 137 mnkr i bidrag och 114 mnkr i lån vid efterkontrollen.

Återkrav av studiemedel vid efterkontroll av inkomst

	Inkomstår 2010	
	Antal personer	Återkrävt belopp
Generellt bidrag	18 772	102,7
Högre bidrag	2 068	30,3
Tilläggsbidrag ¹	1 303	3,7
Grundlån	11 880	110,1
Tillägglån ¹	383	2,4
Merkostnadslån ¹	69	1,0
Summa		250,2

1) Tilläggsbidrag, tillägglån och merkostnadslån återkrävs när den studerande har haft så hög inkomst att rätten till studiemedel upphör helt.

För inkomståret 2011 finns ännu inte motsvarande siffror. Efterkontrollen är inte möjlig för CSN att genomföra förrän taxeringen är klar ungefär två år efter studieåret. När denna rapport skrivs pågår efterkontrollen för inkomståret 2011. Således är det fortfarande osäkert hur mycket återkraven vid efterkontrollen kommer att minska till följd av fribeloppshöjningen 2011. Siffror från ett tidigt skede av efterkontrollen indikerar en betydande minskning. I den slutliga redovisningen av uppdraget, i mars 2014, finns tillgång till utfallet från efterkontrollen för inkomståret 2011.

CSN återkräver även studiemedel till följd av inkomständringar från den studerande. Det sker främst när den studerande anmäler ändrad inkomst efter beviljningsperiodens slut. I följande tabell redovisas antal personer och återkrävda belopp.

Återkrav av studiemedel efter inkomständringar¹

	Inkomstår 2010		Inkomstår 2011	
	Antal personer	Återkrävt belopp	Antal personer	Återkrävt belopp
Generellt bidrag	2 345	7,5	2 237	8,0
Högre bidrag	196	1,2	181	1,4
Tilläggsbidrag ²	147	0,3	144	0,3
Grundlån	1 416	8,5	1 177	7,8
Tillägglån ²	65	0,4	44	0,3
Merkostnadslån ²	9	0,2	7	0,0
Summa		18,1		17,8

1) För att statistiken ska vara jämförbar mellan åren ingår inte återkravsbeslut som fattats senare än året efter inkomståret.

2) Tilläggsbidrag, tillägglån och merkostnadslån återkrävs när den studerande har haft så hög inkomst att rätten till studiemedel upphör helt.

Som framgår av tabellen rör det sig om relativt små belopp som återkrävs till följd av inkomständeringar. För att statistiken ska vara jämförbar mellan åren ingår inte återkravsbeslut som fattats senare än året efter inkomståret. Dessa preliminära siffror tyder inte på någon större förändring efter fribeloppshöjningen.

Kostnadsförändringar som påverkat statsbudgeten

I detta avsnitt redovisas en sammanställning över hur fribeloppshöjningen beräknas ha påverkat utgifter och inkomster i statsbudgeten. Som tidigare framgått har reduceringen av studiebidrag utifrån uppgiven inkomst minskat med 29 mnkr per år. Den ökade utbetalningen av studiebidrag med 29 mnkr medför även att utgifterna för statlig ålderspension ökat med drygt 7 mnkr per år.

Även reduceringen av lån utifrån uppgiven inkomst har minskat. Det ökade utflödet av lån har dock påverkat utgifterna i statsbudgeten endast marginellt. Studielån ska ju betalas tillbaka, merparten av avskrivningarna ligger långt fram i tiden och räntekostnaderna är marginella. En bild av den verkliga kostnaden för det ökade utflödet av lån kan erhållas med den beräkningsprincip som avses att införas vid årsskiftet. Från och med 2014 kommer reglerna i den nya budgetlagen att börja tillämpas för studielån, vilket innebär att medel avsätts för kreditförluster redan i samband med utlåningen. Som schablon har CSN beräknat att 7,3 procent av utlåningen bör avsättas för framtida kreditförluster. Det skulle i detta fall medföra att kostnaden ökat med 1,6 mnkr per år efter fribeloppshöjningen vid ett ökat utflöde av lån på 22 mnkr.

Statsbudgeten påverkas även av förändringar i återkravsbeloppen. Hur mycket återkravsbeloppen kommer att minska vid efterkontrollen är ännu okänt. Ifall återkraven minskar procentuellt lika mycket som reduceringsbeloppen innebär det en väsentlig minskning. När detta skrivs pågår efterkontrollen för inkomståret 2011. Siffror från ett tidigt skede av efterkontrollen indikerar en betydande minskning av återkrävda bidrag, vilket skulle innebära motsvarande minskning av inkomsterna på inkomsttitel 4313 i statsbudgeten.

Inför höjningen av fribeloppet beräknades utgifterna öka med ungefär 50 mnkr per år (2011 respektive 2012) för anslaget 15 1:2 Studiemedel m.m⁴. I denna rapport har CSN beräknat att utgifterna har ökat med 36 mnkr per år genom minskad reducering av studiebidrag inklusive ökade kostnader för pensionsavgifter. Som tidigare nämnts kan den uppskattade effekten av fribeloppshöjningen på reduceringsbeloppen vara något i underkant. De ökade utgifterna på studiemedelsanslaget visar inte den totala kostnaden för höjningen av fribeloppet, eftersom de förväntade förändringarna i återkrävda belopp kommer att redovisas mot inkomsttitel.

⁴ Budgetpropositionen för 2010 (2009/10:1).

Slutsatser

Efter fribeloppshöjningen har antalet personer med reducerat studiemedel, på grund av uppgiven inkomst över fribeloppet, minskat med ungefär 6 000 personer per halvår eller med 10 000 personer per kalenderår. Efter fribeloppshöjningen är det drygt 11 000 personer per år med uppgiven inkomst över fribeloppsgränsen, som får mindre reducering av studiemedelsbeloppen än de skulle fått tidigare. Reduceringsbeloppen utifrån uppgiven inkomst har totalt minskat med 29 mnkr i bidrag och 22 mnkr i lån per år.

Den minskade reduceringen har därmed gett vissa studerande mer studiemedel utbetalt och en förbättrad ekonomi efter fribeloppshöjningen. I vilken utsträckning studiemedelstagarna har ökat sina inkomster utöver studiemedlen, genom att arbeta mer vid sidan av studierna, är ovisst.

En begränsning i denna preliminära rapport är att det inte finns statistik som belyser förändringar i återkraven, eftersom efterkontrollen för inkomståret 2011 ännu inte är genomförd. Det är sannolikt att det kommer att återkrävas betydligt mindre belopp vid efterkontrollen av 2011 års inkomster jämfört med tidigare inkomstår.

Statsbudgetens utgifter beräknats ha ökat med 29 mnkr per år genom minskad reducering av studiebidrag utifrån uppgiven inkomst. Eftersom studiemedlet är pensionsgrundande har detta även medfört ökade utgifter i pensionsavgifter med drygt 7 mnkr per år. Statsbudgetens inkomster har ännu inte påverkats av fribeloppshöjningen. Inkomsterna förväntas dock att minska från och med 2013 genom minskade återkrav av studiebidrag vid efterkontrollen av inkomst.

I den slutliga redovisningen av uppdraget, som CSN kommer att lämna nästa år, kommer effekterna av fribeloppshöjningen att kunna bedömas bättre. Det finns mer tid till förfogande för slutrapporten vilket även innebär möjlighet att analysera utfallet från efterkontrollen av inkomståret 2011.