



UPPSALA
UNIVERSITET

Det svenska studieavgiftssystemets ekonomiska logik

En kritisk diskussion

André Bryntesson

Rapport från

Forum för studier av den högre utbildningens internationalisering (SIHE)

Uppsala universitet

Forum för studier av den högre utbildningens internationalisering, Uppsala universitet
(The Swedish Centre for Studies of the Internationalisation of Higher Education, SIHE)

URL www.edu.uu.se/research/sociologyofeducation/sihe/
Tel. vx +46 (0)18 471 00 00
Postadr. Forum för studier av den högre utbildningens internationalisering, EDU
Box 2136, 750 02 Uppsala
Redaktör Mikael Börjesson

André Bryntesson

Det svenska studieavgiftssystemets ekonomiska logik. En kritisk diskussion

Rapport från Forum för studier av den högre utbildningens internationalisering / SIHE Report, 1

Januari 2018

© Författaren och Forum för studier av den högre utbildningens internationalisering, 2018

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Inledning	7
Effekter på kort sikt.....	9
Marginalkostnads kalkyl som alternativ till dagens genomsnittsbereäkning.....	9
Takbeloppet är inte längre en begränsning.....	10
Dagens avgiftsbereäkningar leder sannolikt till ekonomiska överskott för lärosätena	11
Full kostnadstäckning för lärosätena tar inte hänsyn till offentlig sektors inkomster.....	12
Svenskt bistånd kan bli till överskott för svenska lärosäten och skattebetalare	13
Marginalkostnadsbereäkningar förändrar diskussionens antaganden.....	13
Effekter på lång sikt	15
Långsiktigt ekonomiskt tillskott från studenter som blir kvar.....	15
I Sverige stannar få men bidrar mycket	15
Slutsatser och diskussion	17
Avgifterna överstiger kostnaderna.....	17
Inkomstmaximering kräver mer medveten prissättning	17
Separat antagning minskar risken och därmed kostnaden för undanträngning	18
Problematiskt att med bistånd betala mer än marginalkostnaden.....	18
Lärosätena ekonomiska vinnare under högre press	18
Avgifterna för låga för att generera kvalitetscentrerad konkurrens	19
Rapporten har helt bortsett från studenternas icke-ekonomiska värde.....	20
Referenser	21

Sammanfattning

Från och med höstterminen 2011 infördes anmälnings- och studieavgifter för studenter från länder utanför EES-området och Schweiz som söker sig till och studerar vid svenska lärosäten utanför ramen för utbytesavtal, så kallade freemoverstudenter från tredje land.

Eftersom problemdefinitionen i studieavgiftspropositionen var de höga offentliga utgifterna för utbildning av tredjelandsstudenter, och eftersom regeringen ville ”ge möjlighet att långsiktigt öka antalet utländska studenter i svensk högre utbildning utan kostnader för skattebetalarna” (Proposition 2009/10:65, s. 7), är utgångspunkten här att regeringen ämnade uppnå kostnadsneutralitet för skattebetalarna – det vill säga offentlig sektor – samtidigt som man månade om ett fortsatt stort inflöde av inresande studenter. Denna målsättning ses som överordnad propositionens förhoppning om att få till stånd en kvalitetsdriven konkurrens med utländska lärosäten när avgiftsfriheten försvann.

Utifrån denna målsättning för rapporten en kritisk diskussion om de principer som ligger till grund för studieavgifternas storlek. Slutsatsen är att dagens system är problematiskt utifrån den politiska målsättningen, av åtminstone tre anledningar. För det första utgår dagens system från genomsnittskostnaden för en svensk studieplats, snarare än marginalkostnaden, det vill säga den extra kostnad utöver lärosätenas fasta kostnader som de inresande studenterna medför. En marginalkostnadskalkyl skulle resultera i lägre kostnader, och därmed avspeglas i lägre avgiftsnivåer.

För det andra tar avgiftsnivåerna ingen hänsyn till de skatteintäkter som tredjelandsstudenterna genererar via utgifter för boende och konsumtion under sin studietid. Avgifterna sätts därför högre än vad som skulle behövas för att kompensera svenska skattebetalare för de extra utgifter studenternas studier i Sverige medför.

För det tredje är det så att svenska skattebetalares intäkter från tredjelandsstudenterna sannolikt överstiger utgifterna för att erbjuda dem avgiftsfria studier, om de långsiktiga skatteintäkterna från den minoritet av studenter som blir kvar för arbete i Sverige tas i beaktande. Är målet enbart att tredjelandsstudenterna inte ska belasta svenska skattebetalare är det alltså möjligt att det är överflödigt att ta ut studieavgifter. Det är dock svårt att med säkerhet uppskatta kostnader och intäkter på lång sikt.

Att dagens avgifter sannolikt genererar ett överskott för såväl lärosätena som för den offentliga sektorn som helhet på kort sikt, innebär inte nödvändigtvis att de är ekonomiskt fördelaktiga på lång sikt, eftersom de samtidigt av allt att döma leder till ett lägre antal inresande studenter, och därmed till att en mindre grupp studenter stannar för arbete efter studierna.

Rapporten konstaterar slutligen att den kvalitetsdrivna konkurrens med utländska lärosäten som också eftersträvades sannolikt hindras av att dagens studieavgifter är knutna till lärosätenas kostnader. I synnerhet mer prestigefulla utbildningar och lärosäten kan få problem med att avgifterna fortfarande är betydligt lägre än hos deras utländska motsvarigheter. Dels kan studenternas val falla på Sverige just av kostnadsskäl snarare än kvalitetsskäl, men det finns samtidigt en risk att svenska lärosäten väljs bort då den lägre avgiftsnivån kan tolkas som en indikation på lägre utbildningskvalitet.

Rapportens slutsatser grundar sig enbart på det ekonomiska värdet av tredjelandsstudenter. Andra värden som starkt betonas i exempelvis regeringens internationaliseringsstrategi hamnar därför utanför ramen för rapporten.

Inledning

Från och med höstterminen 2011 infördes anmälnings- och studieavgifter för studenter från länder utanför EES-området och Schweiz som söker sig till och studerar vid svenska lärosäten utanför ramen för utbytesavtal (Proposition 2009/10:65, 2010). Regeringen motiverade reformen främst med ökade kostnader för administration och utbildning av de så kallade freemoverstudenterna från tredje land, vilket understryks av att avgifterna infördes som svar på en kraftig ökning av antalet inresande studenter. Regeringen ansåg dock även att avgifter kunde ha positiva kvalitetsdrivande effekter i form av mer kvalitetscentrerad konkurrens mellan svenska och utländska lärosäten när svenska lärosätens konkurrensfördel av att vara avgiftsfria togs bort. (Proposition 2009/10:65, 2010)

Följande rapport för en kritisk diskussion om den ekonomiska logiken bakom det svenska studieavgiftssystemet och är tänkt att bidra till den debatt som förs om systemets framtida utformning. De uttalade målen med avgiftsinförandet var alltså dels ett ekonomiskt mål, men också ett kvalitetsrelaterat. Ett studieavgiftssystem kan givetvis även ha andra mål än just dessa. De kan vara ekonomiska eller akademiska såväl som sociala, politiska eller kulturella (jfr de Wit, 2010, s. 9). Exempelvis skulle ett annat slags ekonomiskt mål kunna vara att maximera den ekonomiska avkastningen eller att föra över kostnader för högre utbildning från inhemska skattebetalare till utländska studenter. Ett politiskt-ekonomiskt mål skulle kunna vara att skapa en marknad med fri prissättning så att utbud och efterfrågan får styra lärosätenas agerande samt studenternas val. Ett mer renodlat politiskt motiv skulle kunna vara att begränsa inflödet av studenter för att istället fokusera på den inhemska efterfrågan, medan man utifrån kulturella målsättningar skulle kunna begränsa eller befrämja studentflöden från utvalda länder. Ett mer akademiskt motiv skulle istället kunna vara att begränsa studentinflödet och framför allt fokusera på en mindre elitgrupp av särskilt väl meriterade studenter.

Eftersom problemdefinitionen i studieavgiftspropositionen var de höga offentliga utgifterna för utbildning av tredjelandsstudenter, och eftersom regeringen ville ”ge möjlighet att långsiktigt öka antalet utländska studenter i svensk högre utbildning utan kostnader för skattebetalarna” (Proposition 2009/10:65, s. 7), är utgångspunkten här att regeringen ämnade uppnå kostnadsneutralitet för skattebetalarna, det vill säga offentlig sektor. Detta mål tolkas här som överordnat. Rapporten fokuserar därför på ekonomiska aspekter av studieavgiftssystemet. Andra mål med systemet eller andra värden av de internationella studenternas närvaro än de rent ekonomiska hamnar därför utanför denna diskussion, även om dessa kan vara minst lika viktiga.

Vilka typer av ekonomiska effekter medför då de inresande studenterna för offentlig sektor på kort och lång sikt? I vilken mån behövs studieavgifter för att uppnå ett neutralt resultat för svenska skattebetalare?

Flera relevanta studier har på senare år redan genomförts i länder i vårt närområde, med liknande ekonomiska förutsättningar och samhällsstruktur. Dessa tjänar här som utgångspunkt i diskussionen. Eftersom detaljerade studier av svenska förutsättningar och förhållanden förvånande nog verkar saknas måste dock materialet tolkas med viss försiktighet och utifrån generella tendenser snarare än exakta siffror. Följande rapport utgörs alltså inte av någon detaljerad nationalekonomisk analys av kostnader och utgifter relaterade till de inresande studenterna. Det handlar inte heller om någon utvärdering av det faktiska ekonomiska utfallet av avgiftssystemet. Argumentationen förs istället framför allt på en principiell nivå, och fokuserar på tre områden: principerna för beräkningen av utbildningskostnaden, skatteintäkter under de inresande studenternas studietid samt skatteintäkter från de studenter som efter examen stannar för att arbeta i Sverige.

Av stor vikt för diskussionen är distinktionen mellan genomsnittskostnaden och marginalkostnaden för utbildningen av de inresande studenterna, samt skillnaden mellan full kostnadstäckning för lärosätena och kostnadsneutralitet för offentlig sektor. I rapporten diskuteras lärosätenas ekonomi separat där det anses relevant och möjligt. I diskussionen förs även resonemang om möjliga konsekvenser för olika typer av lärosäten. På ett logiskt plan utgör dock lärosätenas ekonomi en del av den offentliga sektorns ekonomi eftersom lärosätena finansieras med offentliga medel. Eventuella över- eller underskott som uppkommer av studieavgiftssystemet på lärosätetsnivå påverkar därför den offentliga ekonomin som helhet. För skattebetalarnas del görs därför inte någon skillnad mellan ekonomiska effekter för lärosätena respektive stat, kommun och landsting.

Rapporten struktureras av en tidsmässig distinktion mellan effekter på kort respektive lång sikt. Denna tidsdimension kan vara av central betydelse för vilken, och hur stor, de inresande studenternas effekt på den offentliga sektorns ekonomi blir. Med kort sikt avses här perioden då studenten läser sin utbildning i Sverige. Effekter på lång sikt tar vid därefter.

Effekter på kort sikt

Marginalkostnadskalkyl som alternativ till dagens genomsnittsberäkning

I olika länder förekommer såväl höga och låga studieavgifter som avgiftsfria studier för inresande studenter, och vissa länder erbjuder särskilt goda möjligheter till anställning efter studierna, alternativt möjligheter till studielån eller stipendier för att ekonomiskt underlätta för de inresande studenterna (OECD, 2013).

I Sveriges fall har studieavgifterna satts till omkring 80 000–140 000kr per läsår utifrån principen om full kostnadstäckning (Proposition 2009/10:65, s. 11). Studieavgifterna är således inte utformade på samma sätt som i länder där inresande studenter genom höga avgifter finansierat utbyggnaden av högre utbildning för inhemska studenter (Findlay, 2011, s. 178; Woodfield & Jones, 2015, s. 178).

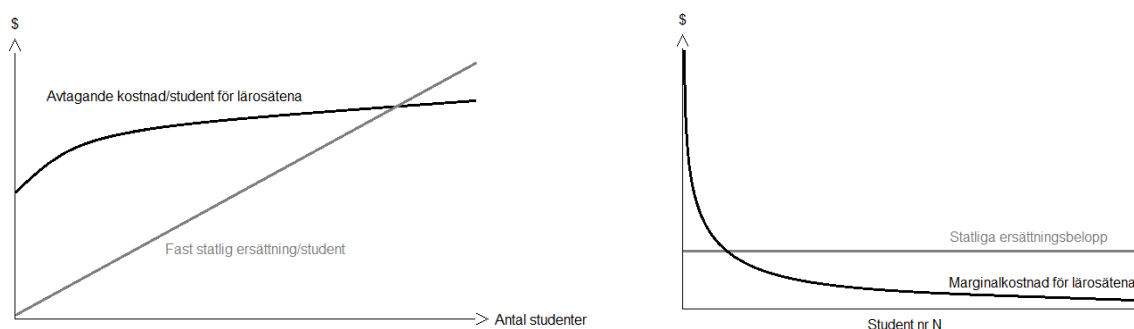
Principen om full kostnadstäckning som Sverige har anammat utgår från lärosätenas hela kostnad för administration och undervisning av de inresande studenterna (Proposition 2009/10:65, s. 20). De är satta utifrån den nationella ersättning som utgår till lärosätena per helårsstudent och helårsprestation, med ytterligare tillägg för bland annat administration och marknadsföring (UKÄ, 2015a, s. 1; Geir, 2011, s. 35), och sätts självständigt av lärosätena, enligt en medial granskning, baserat på uppskattningar snarare än kalkyler (Rosén, 2016). Det extra tillägg för administration och marknadsföring som de avgiftsskyldiga betalar ligger enligt samma granskning oftast mellan 20 000 och 60 000 kronor, och ingen kontroll sker i nuläget för att säkerställa att avgifterna enbart är kostnadstäckande (Rosén, 2016).

Ersättningsbeloppen per helårsstudent och helårsprestation som delas ut till universitet och högskolor och som studieavgifterna är baserade på, är en fast summa per student och var 2015 totalt ca 50 000 kronor per student och prestation inom samhällsvetenskap och humaniora, och strax under 100 000 kronor inom naturvetenskap och teknik (Utbildningsdepartementet, 2015a, s. 4). Avgifterna sätts med andra ord i dagsläget utifrån den genomsnittliga kostnaden för en studieplats, undantaget de extra tilläggen för extra administration och marknadsföring.

En annan möjlig utgångspunkt för beräkningen av lärosätets kostnad av att bedriva undervisning för inresande studenter är en marginalkostnadskalkyl. En sådan marginalkostnadskalkyl, som inte tar hänsyn till lärosätenas fasta kostnader, hade sannolikt resulterat i en lägre kostnad än genomsnittskostnaden för en studieplats. Stora delar av lärosätenas utgifter för lokaler, administration, maskiner och annan utrustning kan nämligen generellt sett antas vara avtagande för varje ytterligare student som lärosätet får.

En finsk studie av de ekonomiska konsekvenserna av inresande studenter, genomförd på uppdrag av Centre for International Mobility (CIMO) som sorterar under undervisnings- och kulturministeriet, gav exempelvis vid handen att utbildningskostnaderna för inresande studenter blir relativt låga (i genomsnitt 2 800 € per år och student) om lärosätenas fasta kostnader, som inte varierar med antalet studenter, utesluts. Det finns alltså betydande skalfördelar där kostnaden per student, inom rimliga gränser, är avtagande i takt med ökande studentantal (VATT Institute for Economic Research, 2015, ss. 3–4).

Figur 1 och 2: Kraftigt förenklad illustration av lärosätenas kostnadsstruktur



Att sätta studieavgifter utifrån marginalkostnader är i Nederländernas till skillnad från i Sverige precis vad ”full kostnadstäckning” tolkas som (Myklebust & O'Malley, 2011). Principen om full kostnadstäckning tycks alltså inte vara så enkel och tydlig som den först kan framstå. Att beakta marginalkostnaden för internationella studenter snarare än att slå ut den totala utbildningskostnaden per student är något som förespråkas även av en fransk studie (Campus France, 2014, ss. 5, 10). Också en äldre rapport utgiven på uppdrag av OECD menar att en marginalkostnadsberäkning är att föredra, men betonar att det endast gäller under förutsättning att lärosätenas studenter främst utgörs av inhemska sådana (Throsby, 1999, s. 32).

Tredjelandstudenter utgör förvisso vid många lärosäten en relativt stor andel av de nya studenterna varje läsår. Eftersom de i genomsnitt studerar under en mycket kortare tidsperiod än de inhemska studenterna utgör de dock fortfarande otvetydigt en minoritet av samtliga inskrivna studenter vid svenska lärosäten. Givetvis resulterar en högre omsättning av studenter också i mer administration, men de extra administrativa kostnaderna ligger tillsammans med utgifter för marknadsföring i dagsläget redan som en separat komponent i avgiftsberäkningen, utöver grundbeloppet som utgår från genomsnittskostnaden för en studieplats.

Om lärosätets statliga ersättning skulle motsvara dess kostnader (linjernas skärningspunkt i Figur 1 till vänster) med ett uteslutande inhemskt studentunderlag, kan inresande studenter betraktas som en ”marginell företeelse” vars extra kostnad består av marginalkostnaden. Högre utbildning för svenska studenter behövs även om inga inresande studenter kommer, så de fasta kostnaderna för att driva lärosätena förblir just fasta. För en analys av svenska skattebetalares utgifter för utbildningen av tredjelandstudenter är det därför framför allt relevant att beakta de *extra* kostnader dessa medför, det vill säga marginalkostnaden. Denna kostnad är rimligtvis för de inresande studenterna lägre än de statliga ersättningsbeloppen (till höger om linjernas skärningspunkt i Figur 2 till höger).

I den mån det förekommer undanträngningseffekter, där utbildningsplatser som det finns behöriga svenska sökanden till istället tilldelas mer kvalificerade inresande studenter och därför är behäftade med ökade offentliga kostnader eller uteblivna inkomster skulle det kunna motivera en viss höjning av de beräknade offentliga utgifterna.

Takbeloppet är inte längre en begränsning

Det är i sammanhanget viktigt att nämna att det i Sverige finns ett tak för antalet studenter som lärosätet får ersättning för genom det statliga ersättningssystemet. Därmed finns en övre gräns efter vilken lärosätena inte längre har ekonomiska incitament att expandera. Under studieavgifternas första tid antogs samtliga studenter i konkurrens med varandra, enligt

gångse akademiska och meritokratiska principer. Situationen kunde då uppstå att avgiftsskyldiga studenter inte var tillräckligt kvalificerade för att ta sig in på en kurs eller ett program på grund av takbeloppets begränsning av antalet platser, trots att dessa själva skulle kunna betala för att antalet utbildningsplatser skulle utökas. Regeringen ansåg att detta var ett problem eftersom det skapade begränsningar av antalet betalande studenter på ett sätt som inte kunde motiveras resursmässigt.

När ett lärosäte ligger nära eller över takbeloppet kan lärosätet bli tvunget att begränsa antalet anslagsfinansierade studenter. Enligt nuvarande bestämmelser om urval får lärosätet i en sådan situation inte anta fler studieavgiftsskyldiga studenter bara [*sic!*]. Detta med anledning av att alla sökande till en utbildning, såsom framgår ovan, ska jämföras med varandra i merit hänseende. Ett exempel för att åskådliggöra problematiken är en kurs där begränsningen i takbeloppet gör att ett lärosäte beslutar att fem av platserna kan finansieras av anslag, medan ytterligare platser skulle kunna tilldelas studieavgiftsskyldiga studenter. Om de tio mest meriterade studenterna är anslagsfinansierade, kan endast fem studenter antas till kursen. Om de tio mest meriterade sökande däremot är studieavgiftsskyldiga, skulle sammanlagt femton studenter kunna antas. Urvalsbestämmelserna begränsar därför lärosätens möjligheter att ta emot så många studenter som de egentligen har utrymme för och skulle vilja ta emot. Även om det finns lediga platser i föreläsningssalar eller gruppundervisning får lärosätet alltså inte fylla dessa med studieavgiftsskyldiga sökande.

(Utbildningsdepartementet, 2013, s. 4)

Därför beslutades att lärosäten skulle ges möjlighet att införa en separat antagning av avgiftsskyldiga studenter, vilket innebar att man i viss mån kompromissade med den meritokratiska antagningsprincipen för att främja internationaliseringen av den högre utbildningen. Lärosätena tillstyrkte förslaget i sitt gemensamma remissvar (SUHF, 2013) även om få åtminstone inledningsvis utnyttjade möjligheten (UKÄ, 2015a, s. 2).

Dagens avgiftsberäkningar leder sannolikt till ekonomiska överskott för lärosätena

Med en fast summa pengar per student, oavsett om detta är i form av statliga ersättningsbelopp eller studieavgifter, blir utifrån marginalkostnadsanalysen varje ytterligare student för lärosätena mer lönsam än den föregående studenten (vi bortser här från vissa tröskeleffekter som vi återkommer till). När det gäller avgiftsskyldiga studenter skapar detta med de nya reglerna givetvis incitament för att expandera utan någon begränsning av takbeloppet, men innebär samtidigt att studieavgifterna många gånger sannolikt sätts betydligt högre än de faktiska kostnaderna för lärosätena av att anta ytterligare några inresande studenter. Detta påpekades redan 2013 av Akademikerförbundet (Akademikerförbundet SSR, 2013, s. 3).

Att den avgiftsfinansierade verksamheten ändå enligt UKÄ gick med underskott vid många lärosäten 2014 skulle kunna förklaras av de stora och plötsliga investeringar i extra administration och rekryteringsinsatser som studieavgiftsreformen förutsatte (UKÄ, 2015a, s. 9). På längre sikt blir dessa kostnader mindre. Dagens system leder med andra ord sannolikt i längden till att ekonomiska överskott genereras för lärosätena genom rekryteringen av avgiftsskyldiga studenter, särskilt då antalet inte begränsas av takbeloppet. Dessa överskott kan exempelvis användas av lärosätena till att höja kvaliteten på utbildningen, något som också kan ha bidragit till lärosätens underskott. Ett sådant upplägg, där kostnaden för och kvaliteten på utbildningen höjs i takt med ökade överskott från avgiftsinbetalningar, tycks dock inte ha varit det ursprungliga syftet med systemet.

Om studieavgifterna skulle ha varit satta utifrån en marginalkostnads kalkyl istället för utifrån de statliga ersättningsbeloppen skulle de avgiftsskyldiga studenternas avgift bara motsvara de extra kostnader de medför och inget utöver detta. Samtidigt skulle det då, så länge man rört sig inom takbeloppets begränsningar, ha varit mindre lönsamt för lärosätena

att rekrytera avgiftsskyldiga studenter än att rekrytera inomeuropeiska eller inhemska studenter, såvida inte lärosätena hade kompenserats för mellanskillnaden mellan den marginalkostnadsbaserade studieavgiften och de genomsnittskostnadsbaserade statliga ersättningsbeloppen. Dessutom skulle lärosätena inte ha haft lika tydliga ekonomiska incitament att öka antalet inresande utöver de gränser takbeloppet sätter eftersom inga överskott skulle genereras med en marginalkostnadskompensation. Helt utan överskott eller andra ekonomiska tillskott skulle de kanske även vara mindre villiga att göra riskfyllda internationaliseringssatsningar.

Å andra sidan hade sannolikt söktrycket varit högre, utifrån det i forskningen något omtvistade antagandet att efterfrågan ökar om priset på utbildningen går ner. En kombination av separat antagning och lägre avgiftsnivåer skulle potentiellt kunna förbättra möjligheterna att fylla ut föreläsningssalar och därigenom tillhandahålla mer utbildning inom ramen för befintliga resurser.

Full kostnadstäckning för lärosätena tar inte hänsyn till offentlig sektors inkomster

Beaktar man de ekonomiska konsekvenserna för offentlig sektor som helhet, snarare än enbart för lärosätena, får värdlandet på kort sikt vissa inkomster från de inresande studenterna. I vissa fall sker detta genom betydande studieavgifter, men utöver det rör det sig även om de utgifter de inresande studenterna har för boende och andra levnadsomkostnader under sin studietid. (Münch & Hoch, 2013, ss. 7–10; OECD, 2013) När de svenska avgiftsnivåerna bestäms tas ingen hänsyn till studenternas positiva bidrag till den övriga ekonomin under studietiden. Att de inresande studenterna medför kortsiktiga inkomster för offentlig sektor innebär därför att studieavgifter som enbart täcker lärosätenas utgifter ändå genererar ett positivt ekonomiskt resultat för offentlig sektor som helhet.

Storleken på studenternas kortsiktiga bidrag varierar exempelvis med länders levnadskostnads- och skattenivåer men kompenserar enligt en tysk studie generellt sett inte helt för de offentliga utgifterna för utbildningen (Münch & Hoch, 2013, ss. 7–10). Till skillnad från den tyska studien fann dock den ovan nämnda finska studien med sin marginalkostnadskalkyl att inresande studenter som finansierar sina studier med pengar från hemlandet redan under sin studietid utgör en nettoinkomstkälla för offentlig sektor, under antagandet att de spenderar 10 000 € per år på konsumtion i Finland. (VATT Institute for Economic Research, 2015, ss. 3–4) Om målet med systemet är att skattebetalarna ska kompenseras för de kostnader som är förknippade med undervisningen av de inresande studenterna, skulle det med andra ord enligt studiens resultat vara överflödigt att ta ut några avgifter för att täcka utbildningskostnaderna, eftersom studenterna redan genererar större skatteintäkter än utbildningskostnader under sin studietid.

Riksrevisionen efterlyste en svensk analys av de inresande studenternas ekonomiska effekter redan 2008, innan studieavgiftsinförandet (Riksrevisionen, 2008, ss. 59, 63). Riksrevisionen påtalade också att de administrativa kostnaderna framför allt i anslutning till antagningsprocessen blivit påtagliga, men att en väldigt liten del av de som ansökte i slutändan faktiskt påbörjade en svensk högskoleutbildning (Riksrevisionen, 2008, s. 63). Att få bukt med oseriösa ansökningar förutsätter dock inte studieavgifter av en viss nivå, utan skulle mycket väl kunna lösas med enbart ansökningsavgifter.

En översiktlig analys av de inresande studenternas effekter på offentliga inkomster och utgifter presenterades 2016 som en del i en rapport från arbetsgivarorganisationen Almega. De räknade med att inresande studenter spenderar i snitt 80 100 kronor per läsår på konsumtion, vilket genererar 24 386 kronor per år i direkta skatteintäkter (Voltaire, 2016, s. 21). Detta motsvarar nära nog marginalkostnaden för utbildning i det finska fallet, som låg på 2 800 €. Sådana konsumtionsvärden får sedan givetvis positiva återverkningar på den övriga ekonomin.

Skulle de svenska lärosätenas kostnadsstruktur motsvara de finska lärosätenas är det alltså möjligt att även utbildningen av Sveriges inresande studenter utifrån en marginalkostnads kalkyl skulle ha en mycket marginell ekonomisk effekt på offentliga finanser redan på kort sikt, helt utan att studenterna betalar studieavgifter. Även om kostnader för marknadsföring utomlands och extra administration tillkommer innebär det faktum att avgifterna dessutom baseras på en genomsnittskostnad att överskott genereras för lärosätet och offentlig sektor.

Det innebär i sin tur att de studenter som efter 2011 års avgiftsreform tilldelats avgiftskompenserande stipendier i realiteten varit betydligt billigare för offentlig sektor än vad stipendiernas storlek givit sken av. Svenska staten har därmed framstått som mer generös än vad den i realiteten varit när den delat ut stora summor i stipendiemedel.

Svenskt bistånd kan bli till överskott för svenska lärosäten och skattebetalare

I sammanhanget bör dessutom nämnas att betydande delar av stipendiemedlen tas från biståndsbudgeten (Proposition 2009/10:65, s. 31; Svenska Institutet, 2014b; Statskontoret, 2015, s. 26). Dessa stipendier utgör därför inte någon extra utgift för offentlig sektor så länge inte biståndsbudgeten utökas med motsvarande summa. I dagsläget skulle i sådana fall stora delar av avgiftsinbetalningarna, även med stipendieprogrammen i åtanke, kunna utgöra en inkomst snarare än en kostnadskompensation för offentlig sektor, eftersom biståndspengarna i annat fall hade hamnat hos andra länder eller organisationer. Pengar förs med andra ord indirekt över från biståndsbudgeten till budgeten för högre utbildning.

Studieavgifterna beräknades av Almega i genomsnitt ligga på 118 000 kronor per student och läsår (Voltaire, 2016, s. 21). Om beräkningarna i den ovan nämnda finska studien skulle motsvara även svenska förhållanden skulle det med andra ord innebära att Sverige i form av dess lärosäten i praktiken skulle kunna stå som mottagare av betydande summor svenska biståndsmedel. För svensk offentlig sektor är ett sådant upplägg givetvis ekonomiskt fördelaktigt på kort sikt samtidigt som dessa höga avgifter troligtvis leder till att färre studenter söker sig till Sverige.

Marginalkostnadsberäkningar förändrar diskussionens antaganden

Till dess att beräkningar av den faktiska marginalkostnaden i det svenska fallet har utretts kan det konstateras att dagens studieavgifter med stor sannolikhet överstiger marginalkostnaden för utbildningen av de inresande studenterna. Detta leder i sin tur till att avgifterna av allt att döma genererar ett överskott av okänd storlek för offentlig sektor.

Exakt hur stor marginalkostnaden är kan givetvis variera mycket från fall till fall. Om tillskottet av studenter innebär att antalet klasser måste utökas eller att nya investeringar i lokaler, utrustning eller administration måste göras blir kostnaden hög. Om de inresande studenterna istället enbart resulterar i några fler studenter i varje befintlig klass är kostnaden istället försumbar. Kostnadslinjerna i Figur 1 och 2 ovan representerar därför generella mönster, och har för det enskilda lärostet en mycket mer ojämn form med tröskelliknande ökning av kostnader i takt med ökande studentantal. Skulle de inresande studenterna till och med på kort sikt enbart ha en relativt liten effekt på offentliga finanser även i frånvaro av avgifter, så skulle det ha stor betydelse för hur dagens avgiftssystem kan motiveras. Utgångspunkten tenderar i diskussionen att vara att den mätbara ekonomiska lönsamheten av tredjelandsstudenter som grupp i ett scenario utan kostnadstäckande studieavgifter avgörs av huruvida de långsiktiga offentliga inkomsterna från de som stannar efter sina studier överväger de stora kortsiktiga utgifterna associerade med de som genast återvänder (Voltaire, 2016; Oxford Research, 2013, ss. 58–60). Antagandet konstruerar därmed en grupp ekonomiskt väldigt kostsamma studenter som genast återvänder hem, vars närvaro antingen

motiveras med att andra studenter stannar och bidrar, eller att de tillför andra värden som väger upp för de omfattande ekonomiska kostnaderna.

Om till och med de som genast återvänder som mest medför en relativt marginell ekonomisk kostnad för skattebetalarna när hänsyn tas även till inkomsterna de genererar under studietiden finns på kort sikt inte längre ett lika stort behov av kostnadskompensation i form av avgifter.

Effekter på lång sikt

Långsiktigt ekonomiskt tillskott från studenter som blir kvar

Utöver de ovan behandlade kortsiktiga inkomsterna från samtliga inresande studenter bidrar vissa av dessa mer långsiktigt till den inhemska ekonomin genom att ungefär var femte och i vissa fall var tredje inresande student i de flesta OECD-länderna stannar kvar efter sina studier och därmed bidrar med kvalificerad arbetskraft (OECD, 2013) och som konsument och skattebetalare (Münch & Hoch, 2013, ss. 9–10). Inte heller detta tas i beaktande när studieavgifterna sätts, vilket utifrån målet om kostnadsneutralitet för skattebetalarna blir problematiskt. Denna ekonomiska effekt är, enligt en tysk studie genomförd av huvudsakligen statligt finansierade Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), generellt sett mycket mer betydande än de positiva ekonomiska bidrag som studenterna ger under sin studietid, och avgör på hur lång sikt det offentligas investeringar i utbildning för inresande studenter betalar tillbaka sig (Münch & Hoch, 2013, s. 11), förutsatt att de inte redan gjort det under studietiden.

Med en beräkningsmetod som inte verkar utgå från en marginalkostnads kalkyl för utbildningen men som tar hänsyn till spridningseffekter i den övriga ekonomin drog studien slutsatsen att det i Schweiz, med dyr utbildning och låga skatter, tar nästan 17 år innan investeringarna betalat tillbaka sig om 30 procent av de inresande antas stanna. För Tyskland, Nederländerna, Österrike, Polen och Spanien tar det däremot bara mellan 4,5 och 7 år. Spannet 4,5–17 år ökade till 7,4–24,9 år om man istället antar att 20 procent av de inresande stannar. (Münch & Hoch, 2013, ss. 10–12)

Enligt en analys i en nederländsk studie räcker det, under antagandet att det finns studieavgifter som neutraliserar kostnaderna för utbildningen, med att endast 2,5 procent av de inresande tredjelandsstudenterna efter sin examen stannar för att arbeta för att effekterna på den offentliga sektorns ekonomi ska vara positiva på lång sikt, när de betydande *nettoutgifter* som studien associerar med utresande nederländska studenter tagits i beaktande. Den nederländska studien beräknar alltså de sammantagna effekterna på offentliga finanser av all form av studentmobilitet över landets gränser, där inkomster från de inresande studenterna förväntas kompensera för utgifterna för de utresande. Dessutom görs antagandet att de som stannar för arbete blir kvar resten av livet, med allt vad det innebär i form av skatteintäkter, pension, sjukvård och annat. (Centraal Planbureau, 2012, ss. 3, 5, 31–32) Huruvida tredjelandsstudenternas bidrag under sin studietid är tillräckligt stort för att studieavgifterna skulle kunna tas bort utan att de blir en negativ belastning för de offentliga finanserna *på kort sikt* framgår dock inte.

I Sverige stannar få men bidrar mycket

Eftersom de som stannar efter studierna står för en så stor del av de positiva ekonomiska konsekvenserna för offentlig sektor framstår det ur ett ekonomiskt perspektiv som angeläget att många av de inresande blir kvar. Det är dock svårt att få fram siffror på antalet freemoverstudenter från tredje land som stannar kvar i Sverige efter sina studier. Högskoleverkets bästa skattningar låg innan studieavgiftsinförandet på mellan 13–25 procent (Wiberg, 2010), men då ingick freemoverstudenter från övriga Norden och EU. Almega uppskattade med hjälp av Migrationsverkets data i den tidigare nämnda rapporten att andelen tredjelandsstudenter som stannade för arbete mellan 2009–2014 kan ha varit så låg som strax under 10 procent, trots att tre fjärdedelar av studenterna i en enkätundersökning uppgav att de skulle vilja stanna efter examen (Voltaire, 2016, ss. 42–43).

Almega konstaterade vidare i sin studie att gruppen inresande studenter idag utgör en nettoutgift för svensk offentlig sektor (Voltaire, 2016, ss. 19, 21). Denna slutsats bygger dock på vissa problematiska metodval och antaganden. Dels lägger studien ihop de ekonomiska konsekvenserna för gruppen betalande och icke-betalande inresande studenter. De betalande studenterna förväntas alltså inte bara kostnadskompensera för sig själva, utan också för studenterna från EES-området och Schweiz som studerar avgiftsfritt i Sverige. Almega räknar då också med att kostnaden för utbildningen av de betalande studenterna reflekteras i nivån på studieavgifterna (Voltaire, 2016, s. 21). Eftersom dessa inte baseras på en marginalkostnads kalkyl innebär det att nettoinkomsterna från studieavgifterna inte tas i beaktande och att rapporten därför överskattar kostnaderna.

Dessutom görs antagandet att de som etableras på arbetsmarknaden bara arbetar i Sverige under ett år, efter ett års studier (Voltaire, 2016, s. 19), vilket står i bjärt kontrast till antagandet i den ovan nämnda nederländska studien att de stannar livet ut. Vad gäller faktisk studietid hade hälften av de fritt inresande studenterna läsåret 2014/15 läst under mer än två terminer (UKÄ & SCB, 2016, ss. 9, 11). Almega-rapporten har med andra ord ett explicit mycket kortsiktigt ekonomiskt perspektiv, och dess siffror ”kan därmed ses som ett flöde till studier och arbete ett givet år” (Voltaire, 2016, s. 19).

En slutsats i studien är att studentinvandringen skulle ha genererat ett överskott för offentliga finanser på bara ett års sikt om dubbelt så många, det vill säga 20 procent, av de inresande hade stannat (Voltaire, 2016, s. 21). Detta betyder med Almegas egna beräkningar att så redan skulle vara fallet om man istället antar att de knappt 10 procent av studenterna som idag stannar efter studierna blir kvar i genomsnitt under två år, alternativt att de studerar i två år och arbetar i fyra, något som inte framstår som orimligt. Modellen är alltså inte bara känslig för hur stor andel av de inresande som blir kvar efter studierna, utan även hur länge dessa studerar och blir kvar som arbetskraft och konsument i Sverige.

Utifrån Almegas modell krävs det dock inte en särskilt lång vistelse i Sverige efter studierna för att de offentliga inkomster som genereras ska väga upp för utbildningskostnaderna, trots att modellen både överskattar den offentliga sektors utgifter och underskattar dess intäkter.

En ännu mer försiktig uppskattning, där dock beräkningsmetoden inte alls redovisas, återfinns i en rapport från Boston Consulting Group (BCG). Där påstås det att den genomsnittliga inresande studenten i Sverige ”betalat tillbaks” utbildningskostnaden på 0,9 år om den stannar för arbete efter studierna, jämfört med 13 år för en svenskfödd student (Alsén, o.a., 2013, s. 30). Om det just är den offentliga sektorn som kompenseras för utbildningskostnaden framgår inte, men under ett sådant antagande skulle exempelvis 10 procent av tredjelandsstudenterna behöva stanna i genomsnitt i drygt 11 år för att kostnaderna och inkomsterna ska gå jämnt upp för hela gruppen, kanske något kortare givet att lönen och därmed de genererade skatteintäkterna ökar med åldern. Det är inte osannolikt att BCG:s beräkningar i likhet med Almegas också överskattar utbildningskostnaderna, och att rapporten därmed överskattar hur lång tid det tar innan offentlig sektor fått tillbaks sin investering.

Sverige har nyligen tagit steg för att underlätta för inresande studenter att stanna kvar genom att tillåta att de vistas i landet en tid efter sina studier för att söka jobb (Proposition 2013/14:213, 2014, s. 35), något som diskuterats länge (Proposition 2004/05:162, s. 65). Utifrån ett ekonomiskt perspektiv framstår sådana initiativ som synnerligen motiverade, och utifrån ovan redovisade resultat från tidigare studier som det kanske mest effektiva sättet att öka intäkterna från studentinvandringen, eftersom det till skillnad från studieavgifter inte samtidigt riskerar att minska antalet inresande. Förbättrade möjligheter att stanna och arbeta efter studierna skulle tvärt om kunna locka fler studenter att söka sig till Sverige. Samtidigt är det viktigt att understryka hur svårt det är att göra ekonomiska beräkningar av detta slag. De ekonomiska kalkylerna kan exempelvis påverkas av i vilken mån studenter som stannar i landet efter studierna genererar ytterligare migration från hemlandet, samt om det finns undanträngningseffekter på arbetsmarknaden.

Slutsatser och diskussion

Avgifterna överstiger kostnaderna

Inledningsvis konstaterades att regeringens målsättning med studieavgiftssystemet var att få bukt med de offentliga kostnaderna för tredjelandsstudenternas studier i Sverige, genom att låta dem betala avgifter motsvarande de kostnader deras utbildning medför för svenska skattebetalare. I analysen av kortsiktiga effekter diskuterades därefter vilka konsekvenserna skulle vara av att beräkna de inresande studenternas effekt för offentlig sektor baserat på en marginalkostnadsbaserad modell av utbildningskostnaderna, avräknat de skatteintäkter som studenterna bidrar med.

Försiktiga skattningar ger vid handen att studieavgifterna idag genererar ett överskott för lärosätena och den offentliga sektorn på kort sikt, och att de på lång sikt sannolikt inte behövs för att uppnå målet att neutralisera den offentliga sektorns utgifter i samband med tredjelandsstudenters utbildning i landet. Även om de inresande delvis bidrar ekonomiskt redan under sin studietid så tycks den mest avgörande faktorn för hur stort de inresande studenternas positiva ekonomiska bidrag blir vara hur stor andel av dem som stannar i landet, samt hur länge dessa blir kvar. Förvisso har analysen inte tagit hänsyn till kostnader som uppstår för andra offentliga tjänster som studenterna utnyttjar under sin studietid, men även marginalkostnaderna för dessa torde vara någorlunda låga. Det var inte heller dessa kostnader som motiverade reformen, utan kostnader för utbildning och administration.

Den offentliga sektorns utgifter för de inresande studenternas utbildning verkar med andra ord generera överskott på längre sikt. Även EU-kommissionen drar slutsatsen att studieavgifter är överflödiga för att uppnå ett positivt ekonomiskt resultat genom att konstatera att "[i]nternationella studenter har en positiv ekonomisk inverkan på värdlandet, oavsett om de betalar undervisningsavgifter eller inte" (Europeiska kommissionen, 2013, s. 8).

Allt detta innebär att lägre avgifter sannolikt skulle fordras för att uppnå målet med systemet, men det är också möjligt att avgifter är helt överflödiga för det, beroende på hur kostnaderna och intäkterna i det svenska fallet rent empiriskt ser ut. Om hänsyn tas till de långsiktigt genererade inkomsterna av de studenter som stannar, samtidigt som utgifterna baseras på en marginalkostnads kalkyl, är det till och med möjligt att målet om en ekonomiskt neutral effekt för svenska skattebetalare skulle förutsätta bidrag till studenterna, snarare än avgifter.

Inkomstmaximering kräver mer medveten prissättning

Om vi bortser från den uttalade målsättningen att de inresande studenterna inte ska belasta svenska skattebetalare, kan vi istället analysera avgiftssystemet utifrån det perspektiv som ser högre utbildning som en exportprodukt på en marknad, vilket tjänsteföretagens Almega förespråkar (Voltaire, 2016, s. 50). Systemet skulle då vara ämnat att generera avkastning för svenska skattebetalare. Valet att inbringa extra inkomster på kort sikt genom studieavgifter skulle exempelvis kunna förstås som ett sätt att minska de offentliga utgifterna för högre utbildning (Oxford Research, 2013, ss. 55, 59), eller kompensera för de kostnader som uppstår i relation till svenska studenters studier utomlands.

Avgifterna tycks emellertid inte ha satts utifrån några kalkyler som är tänkta att maximera inkomsterna på kort sikt. Dessutom har avgiftsinförandet medfört en särskilt kraftig minskning av studenter från länder utanför den västerländska sfären och inte minst inom teknik och naturvetenskap (HSV, 2012) – just de studenter som enligt tidigare studier har visat sig vara mest motiverade att stanna för arbete (HSV, 2008b, ss. 19–21; The Expert Council of German Foundations on Integration and Migration (SVR), 2012, ss. 40–41, 51)

och som läser utbildningar inom de områden som pekats ut som särskilt angelägna utifrån svensk forsknings och arbetsmarknads behov (Proposition 2009/10:65, s. 9; Voltaire, 2016, ss. 12–13, 18; Oxford Research, 2013, s. 40). Dagens avgifter leder sannolikt till ett lägre antal inresande studenter än vad som hade varit fallet om avgifterna exempelvis hade varit satta utifrån en marginalkostnadskalkyl eller en långsiktig beräkning av utgifter och inkomster för offentlig sektor. De långsiktiga ekonomiska inkomsterna från de inresande som stannar kvar efter sina studier riskerar alltså att blir mindre om studieavgifterna gör att färre studenter söker sig till Sverige, såvida inte insatserna för att få en högre andel inresande att stanna efter studierna är väldigt framgångsrika

Om målet på sikt skulle vara att maximera avkastningen för skattebetalarna skulle därför en mer medveten prissättning fordras, där studieavgifternas nivå balanseras mot det förväntade antalet inresande vid olika avgiftsnivåer, samt hur många av dessa som väntas stanna. Hänsyn till studenternas studieinriktning och den svenska arbetsmarknadens behov skulle också kunna vara en komponent i en sådan utbildningsexportsmodell.

Separat antagning minskar risken och därmed kostnaden för undanträngning

Ytterligare en möjlig målsättning är att av politisk-ekonomiska skäl aktivt begränsa studentinvandringen, exempelvis för att minska konkurrensen med inhemska studenter som uppstår om staten inte är villig att på kort sikt skjuta till de resurser som lärosätena behöver för att bereda plats för internationella studenter utan att inhemska trängs ut. Om inhemska studenter tillåts trängas ut och då hamnar i mindre fördelaktiga utbildningar eller rent av utanför utbildningssystemet får det långsiktigt negativa konsekvenser för ekonomin då inhemska studenter i mycket högre grad än inresande kan antas stanna i landet under arbetsför ålder. Den separata antagningen av inresande studenter som möjliggjordes för några år sedan minskar risken för undanträngning, även om den samtidigt kan ses som en gräddfil för betalande studenter som därigenom kan få studieplatser som annars inte hade kunnat tilldelas icke-betalande studenter. Hur stort undanträngningsproblemet var innan den separata antagningen infördes är dock oklart.

Problematiskt att med bistånd betala mer än marginalkostnaden

Att många studenters avgifter betalas med stipendier som tas från biståndsbudgeten leder givetvis utifrån ett biståndspolitiskt perspektiv till frågan om det är ett effektivt sätt att använda biståndet på, särskilt då avgifterna tycks ha satts högre än marginalkostnaden för utbildningen av de inresande studenterna. Resurser omfördelas då i praktiken från biståndsbudgeten till svenska lärosäten om inte biståndsbudgeten ökas med motsvarande summa.

Lärosätena ekonomiska vinnare under högre press

Införandet av studieavgifter motiverades med argument om utbildningens kvalitet, där avgifter ansågs bidra till en ökad kvalitet. Även om vi ovan fokuserat på de renodlade ekonomiska aspekterna ska kvalitetsfrågans förhållande till de ekonomiska aspekterna beröras kort.

Givet att nivån på studieavgifterna inte sätts utifrån utbildningens marginalkostnad tycks systemet på lång sikt vara en god affär för lärosätena, när de väl byggt upp rutiner, marknadsföring och administrativ kapacitet. Avgifterna från de studenter som inte finansieras av svenska stipendier blir ett i relation till offentlig sektor externt tillskott för lärosätena och kan därför tänkas avlasta svenska skattebetalare i någon mån. Eftersom avgifterna överstiger marginalkostnaden för utbildningen genererar även de

stipendiefinansierade studieavgifterna ett överskott för lärosätena, vilket därför i praktiken blir ett extra statligt anslag som inte sällan tas från biståndsbudgeten och därför inte nödvändigtvis belastar offentliga finanser, såvida inte biståndsbudgetens storlek utökas för att täcka stipendierna. Sammantaget tycks lärosätena på lång sikt ekonomiskt sett vara vinnare i systemet, men det bör givetvis nämnas att många, inte minst tekniska lärosäten, på kort sikt tappade ett stort antal studenter och fick sina anslag nerdragna betydligt i samband med avgiftsinförandet (UKÄ, 2015a, ss. 8–9).

Vidare går det inte att utesluta att svenska lärosäten, i linje med studieavgiftspropositionens argumentation, tvingas till ansträngningar för att höja utbildningskvaliteten eftersom de nu konkurrerar med framstående utländska universitet om att attrahera internationella studenter. Tidigare kunde en större grupp studenter på meritokratisk grund konkurrera om platser på avgiftsfria svenska utbildningar. Incitamenten för lärosätena att erbjuda högkvalitativ utbildning kan därför ha varit lägre, eftersom avgiftsfriheten var ett starkt marknadsföringsargument. Idag kan en mindre grupp studenter (vissa stängs ute eller avskräcks av studieavgifterna) konkurrera på mindre meritokratisk grund (eftersom de kan antas i en separat antagning utan att konkurrera med inhemska studenter) om platser på svenska universitet som tillsammans med höga levnadskostnader hamnar på nivåerna som närmar sig de i många andra framstående utbildnings- och forskningsnationer.

Hur väl svenska universitet står sig i den konkurrensen är en öppen fråga, men de får onekligen anstränga sig hårdare eftersom meriterade studenter annars kan välja mer prestigefulla utbildningar i länder där levnadskostnaderna ofta är lägre, klimatet vänligare och arbetsmarknadsutsikterna bättre. Likt i alla konkurrensutsatta verksamheter med svårigheter att bedöma kvaliteten på produkten finns också en fara i att marknadsföringsinsatser och image-byggande kan framstå som mer effektiva sätt för aktörerna att förbättra sina positioner på än att faktiskt försöka höja kvaliteten inom givna ekonomiska ramar. Att lärosätena ökar sina marknadsförings- och rekryteringsinsatser är redan uppenbart (jfr Forsberg, 2015; Odén, 2015; Svensk, 2015), men det är oklart om det sker istället för eller parallellt med insatser för att förbättra kärnverksamheten – utbildningen och forskningen.

Avgifterna för låga för att generera kvalitetscentrerad konkurrens

Ytterligare problem utifrån målsättningen om att skapa en kvalitetsdriven konkurrens är att dagens svenska avgiftsnivåer inte bestäms av marknadsmekanismer. Att knyta avgiftsnivån till lärosätenas utgifter begränsar lärosätenas handlingsfrihet och hindrar just den kvalitetsdrivna konkurrens som regeringen önskade uppnå.

För prestigefulla lärosäten, vars utländska konkurrenter kan ta ut betydligt högre studieavgifter, uppstår en tveeggad problematik. Å ena sidan kvarstår deras ekonomiska fördel gentemot konkurrenterna. Det är alltså fortfarande möjligt att tredjelandsstudenter väljer att studera på det svenska lärosätet för att priset är lägre snarare än för att kvaliteten bedöms som bättre, vilket står i motsättning till den kvalitetsdrivna konkurrens som eftersträvas. Å andra sidan finns en risk att studenter väljer bort det svenska lärosätet, eftersom lägre avgifter kan ha ett signalvärde som indikerar lägre utbildningskvalitet.

För mindre prestigefulla institutioner kan problemet istället vara att dagens avgifter knutna till lärosätets utgifter resulterar i så höga avgifter att det blir en konkurrensnackdel i kampen om att locka de internationella studenterna. Detta är dock utifrån målet om en kvalitetsdriven konkurrens bara ett problem om konkurrensnackdelen upplevs som så stor att det inte anses värt för lärosätet att ens försöka att genom kvalitetsåtgärder delta i kampen.

Olika typer av lärosäten har också varierande ekonomiska förutsättningar. Det kan exempelvis finnas skalfördelar för tekniska och administrativa system, där stora lärosäten

kan få ned kostnaderna per student på ett sätt som inte är möjligt för mindre lärosäten. Att göra satsningar på att rekrytera internationella studenter på en internationell arena i ständig förändring innebär också risker och kostnader som inte alla lärosäten är villiga eller har möjlighet att ta sig an i samman utsträckning.

Rapporten har helt bortsett från studenternas icke-ekonomiska värde

Det bör slutligen understrykas att fokus i denna rapport har legat på den offentliga sektorns ekonomi och inte på svensk ekonomi som helhet. Att offentlig sektor behandlats som en helhet döljer vidare att utgifter och inkomster kan vara ojämnt fördelade mellan exempelvis stat och kommun. Medan utgifter för utbildningssektorn ligger på nationell, statlig nivå hamnar skattintäkter från arbete efter studierna framför allt på kommunal nivå, i den kommun som studenten bosätter sig i. Ett system som genererar överskott på institutionsnivå på lärosätena skulle också på lång sikt kunna vara negativt för svenska skattebetalare och vice versa.

Till sist, och kanske av störst betydelse, har inga av de icke-ekonomiska värdena av att ha inresande studenter i Sverige här tagits i beaktande, exempelvis de värden som har en mycket framträdande plats i regeringens internationaliseringsstrategi. Det finns sociokulturella värden av ökad interkulturell förståelse eller förbättrade språkkunskaper som kan genereras genom ökad mångfald på lärosätena, men också säkerhetspolitiska eller diplomatiska värden av att bygga relationer med högtbildade grupper i andra länder. Om systemets framtida utformning väljer att ta hänsyn även till effekter som dessa, och vilket värde de tillskrivs i relation till de ekonomiska, återstår att se.

Referenser

- Akademikerförbundet SSR. (2013). *Remissvar: Antagning sv studieavgiftsskyldiga studenter*. Akademikerförbundet SSR.
- Alsén, A., Gruner, K., Hansson, E., Jensen, T., Kurz, J., Larsson, S., . . . Öberg, J. (2013). *National Strategy for Sweden – From Wealth to Well-Being*. The Boston Consulting Group.
- Campus France. (2014). *Beyond Influence: the Economic Impact of International Students in France*. Paris: Campus France.
- Centraal Planbureau. (2012). *De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs*. Haag: Centraal Planbureau.
- de Wit, H. (2010). *Internationalisation of Higher Education in Europe and its Assessment, Trends and Issues*. Nederländerna: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.
- Europeiska kommissionen. (2013). *Den europeiska högre utbildningen i världen*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Findlay, A. M. (2011). An Assessment of Supply and Demand-side Theorizations of International Student Mobility. *International Migration*, 49(2), 162–190.
- Forsberg, B. (den 14 december 2015). *Sveriges lärosäten gör reklam för miljoner*. Hämtat från Universitetslärares webbplats: <http://universitetslararen.se/2015/12/14/sveriges-larosaten-gor-reklam-for-miljoner/>
- Geir, G. (2011). *Tuition Fees for International Students in Sweden—An Analysis of Policy Changes and Institutional Responses*. The Illuminate Consulting Group.
- HSV. (2008b). *Rapport 2008:7 R: Utländska studenter i Sverige*. Stockholm: Högskoleverket.
- HSV. (2012). *Statistisk analys: Färre studenter från Asien efter avgiftsreformen*.
- Myklebust, J. P., & O'Malley, B. (den 7 september 2011). *Netherlands: Dawn raids over 'illegal' tuition fees*. Hämtat från University World News webbplats: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20110907191951868>
- Münch, C., & Hoch, M. (2013). *Executive Summary: The Financial Impact of Cross-border Student Mobility on the Economy of the Host Country*. Berlin: DAAD.
- Odén, C. (den 21 oktober 2015). *Högskolan ska locka studenter i Asien*. Hämtat från Sveriges Radios webbplats: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=99&artikel=6283712>
- OECD. (2013). How is International Student Mobility Shaping Up? *Education Indicators in Focus*, 14.
- Oxford Research. (2013). *TemaNord 2013:516: Tuition Fees for International Students: Nordic Practice*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Proposition 2004/05:162. (2005). *Ny värld – ny högskola*.
- Proposition 2009/10:65. (2010). *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter*.
- Proposition 2013/14:213. (2014). *Cirkulär migration och utveckling*.
- Riksrevisionen. (2008). *RiR 2008:22: Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten*.
- Rosén, E. (den 10 maj 2016). *Studenter tvingas betala dubbelt*. Hämtat från Sveriges Radios webbplats: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6427939&playaudio=5702227>
- Statskontoret. (2015). *Myndighetsanalys av Svenska institutet*. Stockholm: Statskontoret.
- SUHF. (2013). *Yttrande över remiss – Antagning av studieavgiftsskyldiga studenter (U2013/4281/UH)*.
- Svensk, L. (den 14 december 2015). *UU vill locka fler indiska studenter*. Hämtat från ERGO:s webbplats: <http://www.ergo.nu/nyheter/20151214-uu-vill-locka-fler-indiska-studenter>
- Svenska Institutet. (den 11 april 2014b). *Rekordhögt söktryck till stipendier*. Hämtat från <https://si.se/rekordhogt-soktryck-till-stipendier-for-utomeuropeiska-studenter/>
- The Expert Council of German Foundations on Integration and Migration (SVR). (2012). *Mobile Talent? The Staying Intentions of International Students in Five EU Countries*. Berlin: SVR.
- Throsby, D. (1999). *Financing and Effects of Internationalisation in Higher Education: The Economic Costs and Benefits of International Student Flows*. OECD Centre for Educational Research and Innovation.
- UKÄ & SCB. (2016). *UF 20 SM 1503 Universitet och högskolor: Internationell studentmobilitet i högskolan 2014/15*.
- UKÄ. (2015a). *Statistisk analys: Fyra år med studieavgifter*.
- Utbildningsdepartementet. (2013). *Promemoria U2013/4281/UH: Antagning av studieavgiftsskyldiga studenter*.

- Utbildningsdepartementet. (2015a). *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende universitet och högskolor*.
- VATT Institute for Economic Research. (2015). *Faktaa Express 2A/2015: Mitä ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden kouluttaminen maksaa?* Centre for International Mobility.
- Wiberg, A. (2010). *Analys nr 2010/6: Stannar inresande studenter kvar i Sverige?* Höskoleverket.
- Voltaire, F. (2016). *Attrahera och bibehålla: Fler internationella studenter för minskade kompetensbrister*. Stockholm: Almega.
- Woodfield, S., & Jones, E. (2015). United Kingdom. i H. de Wit, F. Hunter, L. Howard, & E. Egron-Polak (red.), *Internationalisation of Higher Education* (ss. 177–189). Europeiska Unionen.

Rapport från Forum för studier av den högre utbildningens internationalisering (SIHE)
Uppsala universitet

1. André Bryntesson: *Det svenska studieavgiftssystemets ekonomiska logik. En kritisk diskussion*