

# Vilka får omställningsstudiestödet? En empirisk analys av de två första ansökningsperioderna

*Peter Fredriksson*  
*David Seim*

Omställningsstudiestödet infördes hösten 2022 för att stärka arbetstagares ställning på arbetsmarknaden genom kompetensutveckling. Med data från de första två ansökningsperioderna undersöks vilka som ansöker om, och beviljas, omställningsstudiestöd. De sökande är i stor utsträckning högutbildade och arbetar inom yrken som har låg risk att ersättas av artificiell intelligens. Benägenheten att ansöka ökar svagt med individens arbetslöshetsrisk. De som beviljas stöd har i regel *högre* utbildning och *lägre* individuell arbetslöshetsrisk än de som får avslag. De som är mest utsatta för strukturomvandling, och därmed i störst behov av kompetensutveckling, använder alltså stödet mindre än andra grupper. Inkomstutvecklingen efter ansökan är likartad för dem som beviljas stöd och dem som får avslag. Utbildningsbenägenheten tycks alltså vara lika stor i båda grupperna och stödet verkar i huvudsak subventionera utbildningar som ändå skulle ha kommit till stånd.

*Peter Fredriksson* är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet.  
*David Seim* är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet.

SNS ANALYS | En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.

---

»Ett effektivt utformat stöd bör framförallt riktas mot de grupper som inte själva kan finansiera sin kompetensutveckling inom ramen för det befintliga studiemedelssystemet.«

### Inledning och frågeställning\*

På arbetsmarknaden pågår en ständig strukturomvandling som innebär att individer behöver flytta från krympande verksamheter till nya anställningar där produktiviteten är högre. Inom arbetsmarknadspolitiken finns flera stödåtgärder för att underlätta denna anpassningsprocess, såsom generösa uppsägningstider och en väl utbyggd arbetslöshetsförsäkring.

En ny statlig åtgärd som är avsedd att underlätta strukturomvandlingen är omställningsstudiestödet, som regeringen införde i oktober 2022 i linje med LAS-överenskommelsen. Stödet ingår i ett större åtgärds paket, där även möjligheten att avvika från turordningsreglerna vid uppsägning utökas (se Proposition 2021/22:176).

Omställningsstudiestödet är riktat mot personer som har en tydlig förankring på arbetsmarknaden. Stödet kan sökas av dem som är mellan 27 och 62 år och har arbetat minst 8 av de senaste 14 åren (och 12 av de senaste 24 månaderna). Stödet består av två delar. Den statliga delen ersätter 80 procent av tidigare lön, upp till ett maxbelopp på 21 300 kronor per månad, vilket kan jämföras med bidragsdelen i det ordinarie studiemedelssystemet som uppgår till knappt 4 000 kronor per månad. Om individen omfattas av huvudavtalen mellan Svenskt Näringsliv och LO/PTK, tillkommer dessutom ett kompletterande stöd som ger 80 procent av tidigare lön upp till en månadslön på 32 542 kronor, och 65 procent av tidigare lön upp till 66 500 kronor.

Syftet med omställningsstudiestödet är att individen ska stärka sin ställning på arbetsmarknaden genom studier. Personer under 40 år kan som längst få stöd för ett års heltidsstudier. Däremot finns det inga restriktioner på studiernas längd för dem som är över 40 år.

SNS Konjunkturrådsrapport 2023 (Fredriksson m.fl. 2023) diskuterade omställningsstudiestödet utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.<sup>1</sup> Ett effektivt utformat stöd bör framförallt riktas mot de grupper som inte själva kan finansiera sin kompetensutveckling inom ramen för det befintliga studiemedelssystemet. Det är även avgörande att stödet motiverar individer att satsa på kompetensutveckling, snarare än att enbart subventionera utbildningar som ändå skulle ha kommit till stånd.

Argumenten för att för att subventionera kompetensutveckling är starkast för individer och utbildningar där den samhällsekonomiska avkastningen är

\* Författarna tackar Anna Sjögren och referensgruppen för SNS forskningsprojekt »Ekonomisk trygghet« för mycket värdefulla synpunkter.

1. En likartad diskussion återfinns i IFAU:s remissvar på lagförslaget, se IFAU (2021).

som störst. Avkastningen är sannolikt hög för individer som drabbas mest av strukturomvandling, eftersom de har störst behov att förbättra sina kvalifikationer. Yngre individer har en längre intjäningsperiod och därmed en högre avkastning, allt annat lika. Det kan också finnas argument att subventionera specifika utbildningar riktade mot yrken där efterfrågan på arbetskraft överstiger utbudet.<sup>2</sup>

Eftersom omställningsstudiestödet infördes samtidigt som Konjunkturrådsrapporten 2023 skrevs, innehåller rapporten ingen empirisk analys av stödet. Däremot visar den tydligt att individer med lägre utbildning, boende i glesbygd samt personer i yrken med hög automatiseringsrisk drabbas hårdare av strukturomvandling. Konjunkturrådsrapporten diskuterar stödets utformning utifrån dessa empiriska mönster.

Syftet med den här rapporten är att empiriskt belysa omställningsstudiestödet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vi använder data från Centrala studiestödsnämnden (CSN) som täcker de första två ansökningsperioderna, hösten 2022 och våren 2023. Med hjälp av dessa data undersöker vi om stödet når de grupper där den samhällsekonomiska avkastningen sannolikt är som högst.<sup>3</sup>

Omställningsstudiestödet är intressant av flera skäl. Dels har OECD länge argumenterat för att stöd till livslångt lärande är avgörande för att individer ska kunna anpassa sig till den strukturomvandling som drivs av digitaliseringen och den gröna omställningen (OECD 2023). Frågor kring stödets utformning är därmed av stor betydelse för beslutsfattare som överväger att införa liknande åtgärder för att främja kompetensutveckling. Dels tar stödet en betydande del av den statliga utbildningsbudgeten i anspråk. För 2023 budgeterades 1 360 miljoner kronor till stödet, medan den faktiska kostnaden uppgick till 625 miljoner kronor (Ekonomistyrningsverket 2024:26). Orsaken till att de faktiska kostnaderna understiger budgeten har främst att göra med långa handläggningstider hos CSN.

I den här rapporten analyserar vi följande frågor:

1. Har personer med en svagare ställning på arbetsmarknaden en större benägenhet att ansöka om omställningsstudiestöd?
2. Hur förhåller sig sannolikheten att beviljas omställningsstudiestöd till individens nuvarande ställning på arbetsmarknaden?
3. Hur påverkar utformningen av stödet sannolikheten att söka och beviljas stöd för olika grupper?

För att besvara den första frågan fokuserar vi särskilt på lågutbildade, som

---

2. Principiellt krävs någon form av »marknadsmislyckande« för att motivera olika former utbildningssubventioner. Marknadsmislyckandet kan till exempel ha att göra med att alla individer inte kan låna för att finansiera sina studier eller att individens utbildning förbättrar produktiviteten bland medarbetarna. Björklund m.fl. (2003) innehåller en principdiskussion av de olika argumenten för att subventionera utbildningsinvesteringar.

3. Vi analyserar oftast de två ansökningsperioderna gemensamt eftersom de grundläggande mönstren ser mycket likartade ut. En skillnad mellan de två ansökningsperioderna är dock att de personer som redan var i utbildning kunde beviljas stöd hösten 2022. Denna möjlighet finns inte för efterföljande ansökningsperioder. Denna skillnad spelar roll för ett fåtal av våra analyser och vi studerar då data från dessa två ansökningsperioder separat.

»Omställningsstudiestödet tar en betydande del av den statliga utbildningsbudgeten i anspråk.«

historiskt har påverkats mest negativt av strukturomvandling och sannolikt kommer att göra det framgent (Fredriksson m.fl., 2023). Vi undersöker även personer med hög arbetslöshetsrisk samt de som har arbeten som riskerar att försvinna till följd av strukturomvandling. Vår utgångspunkt är att personer med en svag ställning på arbetsmarknaden har störst behov av kompetensutveckling.

Den andra frågan fokuserar på beslutsprocessen. Vi undersöker om denna process prioriterar individer som har störst behov av kompetensutveckling – det vill säga individer med en svagare ställning på arbetsmarknaden.

I analysen av den tredje frågan undersöker vi om incitamenten att söka omställningsstudiestöd skiljer sig mellan grupper och om utformningen av stödet systematiskt gynnar eller missgynnar vissa typer av individer.

Det är CSN som fattar beslut om omställningsstudiestödet. Om en sökande är knuten till en omställningsorganisation är CSN skyldig att kontakta omställningsorganisationen för ett rådgivande utlåtande innan beslut fattas. Utlåtandet ska bedöma om utbildningen kan förbättra individens arbetsmarknadssituation. Omställningsorganisationen är dock inte skyldig att lämna ett sådant utlåtande. CSN behandlar ansökningar i den ordning de kommer in, och en fastställd budget är avsatt till stödet.

## Data

Vi använder mikrodata från CSN som täcker de första två ansökningsperioderna, det vill säga hösten 2022 och våren 2023. Dessa data innehåller datum och tidpunkt för ansökan och beslut om beviljande eller avslag. Vi observerar också om det bifogats ett utlåtande från en omställningsorganisation om utbildningens effekt på den sökandes arbetsmarknadsutsikter.

Vi matchar dessa data med ett antal register som SCB tillhandahåller. I all analys begränsar vi populationen till dem som är mellan 30 och 55 år gamla 2022 och har en månadsinkomst som överstiger 20 000 kronor 2020. Dessa avgränsningar gör att vi fokuserar på individer som har en tydlig koppling till arbetsmarknaden och i praktiken uppfyller de formella kraven för att beviljas omställningsstudiestöd.

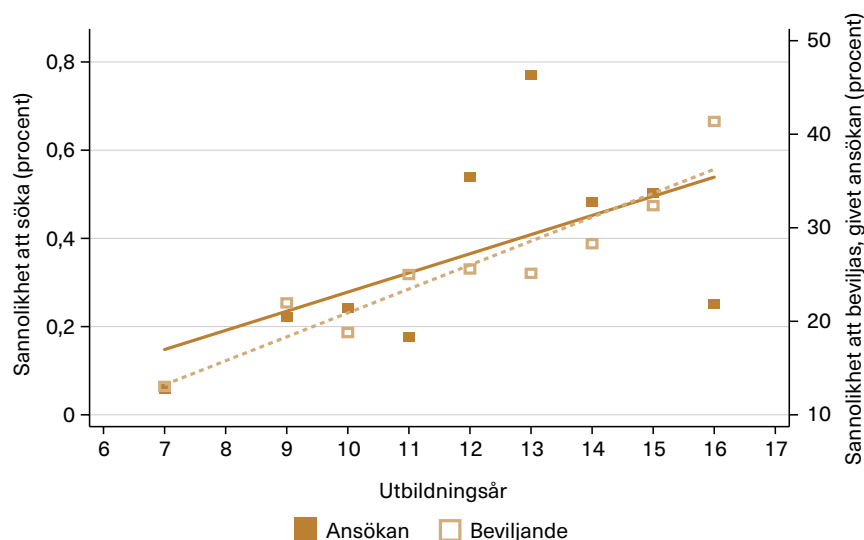
I analysen av egenskaperna hos dem som söker omställningsstudiestöd utgår vi från samtliga individer i Sverige som uppfyller villkoren ovan. Den genomsnittliga benägenheten att söka stödet är förstås låg i hela populationen, med en sannolikhet på cirka 0,4 procentenheter. I genomsnitt är de som ansöker om stödet, och som uppfyller dessa restriktioner, 40 år gamla och har 13,3 års utbildning. Av de sökande är 60 procent kvinnor.

## Vilka söker omställningsstudiestöd?

Vi börjar med att undersöka hur sannolikheten att ansöka om omställningsstudiestöd samvarierar med individers utbildningsnivå. Fredriksson m.fl. (2023) dokumenterar ett starkt positivt samband mellan individers initiala utbildningsnivå och deltagande i vidareutbildning. Den heldragna linjen i figur 1 visar ett likartat mönster, även om sambandet mellan individers utbildningsnivå och benägenhet att ansöka om omställningsstudiestöd inte är lika starkt som kopplingen till deltagande i vidareutbildning.

I genomsnitt är ytterligare ett års utbildning förknippat med en ökad sannolikhet att ansöka om omställningsstudiestöd med 0,04 procentenheter.

Figur 1. Sannolikheten att söka och att få stöd efter utbildningsår.



Noter: Den heldragna linjen visar sambandet mellan sannolikheten att söka och antalet utbildningsår. I genomsnitt är ytterligare ett utbildningsår relaterat till en ökning i sannolikheten att ansöka om stöd med 0,04 procentenheter (t-kvoten är 1,82). Eftersom den genomsnittliga sannolikheten är 0,4 procentenheter uppgår denna lutningskoefficient till 10 procent av den genomsnittliga sannolikheten. Den streckade linjen visar relationen mellan sannolikheten att beviljas omställningsstöd, givet att man sökt, och antalet utbildningsår. Ytterligare ett utbildningsår är relaterat till en ökning i sannolikheten att beviljas stöd med 2,6 procentenheter (t-kvoten är 6,82). Denna lutningskoefficient svarar mot 9 procent av den genomsnittliga sannolikheten att beviljas stöd som uppgår till 29 procentenheter.

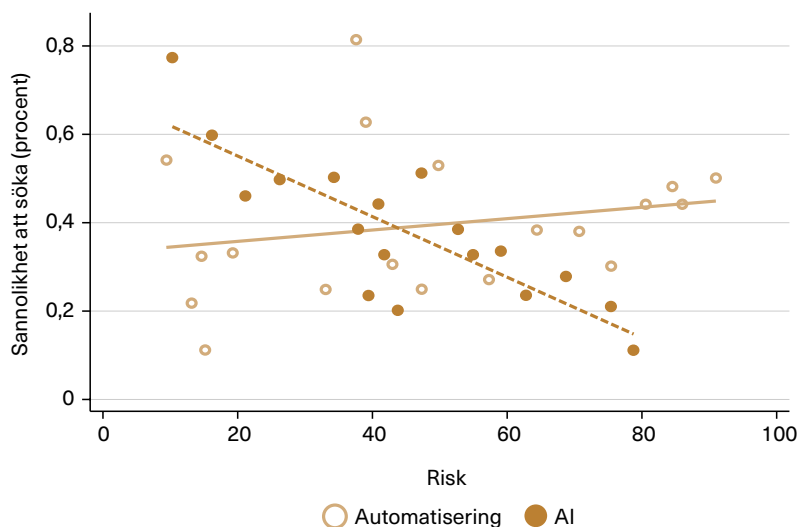
Denna ökning motsvarar 10 procent av den genomsnittliga sannolikheten att ansöka.

Hur påverkas ansökningsbenägenheten av risken att förlora jobbet? Vi börjar med att relatera sökbenägenheten till risken att den sökandes nuvarande jobb försvinner till följd av den teknologiska utvecklingen. Vi fokuserar på två typer av teknologier: automatisering och artificiell intelligens (AI). AI-teknologier är särskilt intressanta i detta sammanhang, eftersom de är relativt nya och därmed starkare kopplade till den framtida utvecklingen på arbetsmarknaden än andra teknologier. Dessutom påverkar AI i högre grad än andra teknologier högutbildade (se Fredriksson m.fl. 2023).

I figur 2 visar vi hur sannolikheten att ansöka om omställningsstudiestöd beror på risken att individens jobb försvinner på grund av automatisering (heldragna linjen) respektive AI (streckade linjen). Riskerna mäts på yrkesnivå, där yrken rangordnas från 1 till 100 utifrån risken att de försvinner av dessa anledningar.<sup>4</sup> AI-måttet bygger på patentansökningar som till sin natur är framåtblickande.

4. Måttet på risken att jobbet försvinner på grund av AI kommer från Webb (2018) och beskrivs närmare i Fredriksson m.fl. (2023). Måttet på automatiseringsrisk kommer från OECD.

**Figur 2. Sannolikhet att ansöka om stöd och risken att nuvarande jobb försvinner till följd av teknologiutveckling (automatisering respektive AI).**



Noter: Den heldragna linjen visar sambandet mellan sannolikheten att ansöka om omställningsstudiestöd och risken att individens nuvarande jobb försvinner till följd av automatisering. Riskerna är rangordnade från 0 till 100 på yrkesnivå. Lutningen på regressionslinjen är inte statistiskt signifikant (t-kvoten är 0,90). Den streckade linjen visar motsvarande samband för AI-teknologi. Sambandet är statistiskt signifikant (t-kvoten är -5,77). Sannolikheten att söka är 0,7 procentenheter lägre för individer som jobbar i yrken med den största risken att jobbet försvinner till följd av AI i jämförelse med individer i yrken med lägst risk.

Vi finner inget statistiskt signifikant samband mellan sannolikheten att ansöka om stödet och risken för att det nuvarande arbetet automatiseras. Däremot finner vi ett starkt och *negativt* samband mellan sannolikheten att ansöka om omställningsstudiestöd och risken att jobbet försvinner på grund av AI. De som arbetar i yrken med hög risk för sysselsättningsminskning till följd av AI ansöker alltså om omställningsstudiestöd i lägre utsträckning än personer med andra yrken.

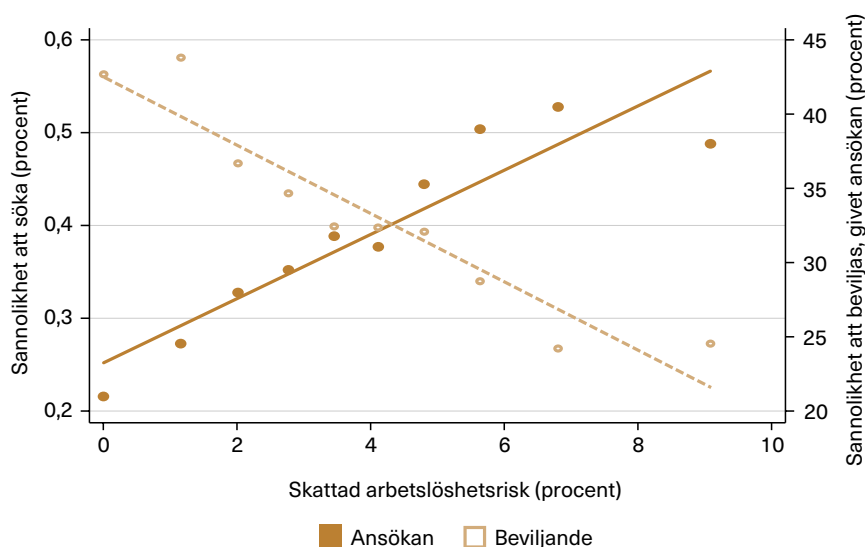
Data visar sålunda att grupper med hög risk för inkomstförluster på grund av strukturomvandling – lågutbildade och individer som jobbar i yrken med stor risk att utsättas för AI – ansöker om stödet i lägre utsträckning. Stödet verkar därmed inte nå de grupper som, utifrån ett strukturomvandlingsperspektiv, har det största behovet.

Den ovanstående analysen utgår från arbetslöshetsrisk på utbildnings- och yrkesnivå. Men hur ser sambandet ut om vi mäter risker på individnivå? För att besvara denna fråga prognosticerar vi risken för arbetslöshet med hjälp av regressionsanalys. Vi predicerar en indikator för arbetslöshet under 2021 baserat på arbetsinkomst och anställningstid 2020 samt information om bransch, ålder, kön och utbildning. Resultatet är ett individuellt mått på arbetslöshetsrisk som, till skillnad från ovanstående analys, också varierar mellan individer inom samma yrken och utbildningskategorier.

Figur 3 visar ett annorlunda ansökningsmönster jämfört med figur 1 och 2. Det är individer med en högre arbetslöshetsrisk som i större utsträckning

»Stödet verkar därmed inte nå de grupper som, utifrån ett strukturomvandlingsperspektiv, har det största behovet.«

**Figur 3. Sannolikhet att ansöka om och beviljas stöd betingat på arbetslöshetsrisk.**



Noter: Den heldragna linjen visar sambandet mellan sannolikheten att ansöka om omställningsstudiestöd och individens skattade arbetslöshetsrisk. Arbetslöshetsrisken är skattad utifrån en regression där en indikator för arbetslöshet under 2021 relateras till logaritmerad arbetsinkomst (tredjegradspolynom) och anställningstid 2020 samt ålder, utbildning, bransch och kön. Lutningen på den heldragna regressionslinjen i figur 3 är 0,034 och sambandet är statistiskt signifikant (t-kvoten är 6,77). Lutningen på regressionslinjen innebär att sannolikheten att söka stödet är 0,17 procentenheter högre för individer som har 5 procentenheter större sannolikhet att vara arbetslösa. Den streckade linjen visar att sannolikheten att beviljas stöd givet ansökan avtar för individer som har en högre skattad arbetslöshet. Sambandet är statistiskt signifikant (t-kvoten är 8,32). Lutningen på regressionslinjen (-2,3) innebär att sannolikheten att beviljas stöd är 12 procentenheter lägre för individer vars skattade arbetslöshet är 5 procentenheter högre.

söker stödet. Inom till exempel utbildningskategori är det alltså individer med lägst inkomst och kortast anställningstid – och därmed störst arbetslöshetsrisk – som främst söker stödet.

### Vilka beviljas omställningsstudiestöd?

Ovanstående analys fokuserar på frågan om vem som ansöker om omställningsstudiestöd. Nu riktar vi fokus mot populationen av individer som faktiskt söker stödet. Notera att våra urvalsrestriktioner innebär att de individer vi studerar uppfyller både ålders- och inkomstkraven för att beviljas stöd.

Den streckade linjen i figur 1 visar hur sannolikheten att få omställningsstudiestöd förhåller sig till antalet utbildningsår. De med längre tidigare utbildning beviljas stödet i större utsträckning. Sambandet är starkt: ytterligare ett utbildningsår ökar beviljandegraden med 2,6 procentenheter i genomsnitt. En sådan ökning motsvarar knappt 10 procent av den genomsnittliga beviljandegraden.

Den streckade linjen i figur 3 visar motsvarande samband mellan beviljandegraden och den individuella arbetslöshetsrisken. Medan sannolikheten att *ansöka om* omställningsstudiestöd ökar med arbetslöshetsrisken, så faller sannolikheten att *beviljas stöd* med arbetslöshetsrisken. De individer med störst risk för arbetslöshet, som sannolikt har det största behovet av kompetensut-

veckling och stöd för omställning, beviljas alltså omställningsstudiestödet i lägre utsträckning än andra individer.

## Inkomstutvecklingen för dem som söker och beviljas omställningsstudiestöd

En central fråga är hur omställningsstudiestödet påverkar individers beteende. Leder ett beviljande av ansökan till att utbildningsbenägenheten ökar? För att belysa denna fråga undersöker vi inkomstdynamiken vid tiden kring ansökningstillfället. Figur 4 visar sannolikheten att ha en positiv arbetsinkomst vid olika tidpunkter i förhållande till ansökningstillfället, både för dem som fick sin ansökan beviljad (heldragen linje med fyllda cirklar) och för dem som fick avslag (streckad linje, cirklar utan fyllning). Figur 4 a visar detta samband för den första ansökningsperioden – som öppnade 1 oktober 2022 – medan figur 4 b visar motsvarande samband för den andra ansökningsperioden – som öppnade 1 april 2023. Skälet till att separera de två ansökningsperioderna är att de som redan påbörjat sin utbildning kunde ansöka hösten 2022, en möjlighet som inte fanns vid det senare ansökningstillfället.

Utvecklingen av arbetsinkomsterna skiljer sig åt mellan dem som ansökte hösten 2022 och våren 2023. Vi ser att sannolikheten att ha arbetsinkomst faller en månad innan ansökningstillfället (tid till ansökan = -1), det vill säga i september 2022, vilket sammanfaller med höstterminens start för många utbildningar. Minskningen beror alltså på att många som ansökte om omställningsstudiestöd i oktober redan hade påbörjat sin utbildning vid ansökningstillfället. För våren 2023 sker fallet i arbetsinkomster fem månader efter ansökan (tid till ansökan = +5), vilket har att göra med att de sökta utbildningarna typiskt börjar i september 2023.

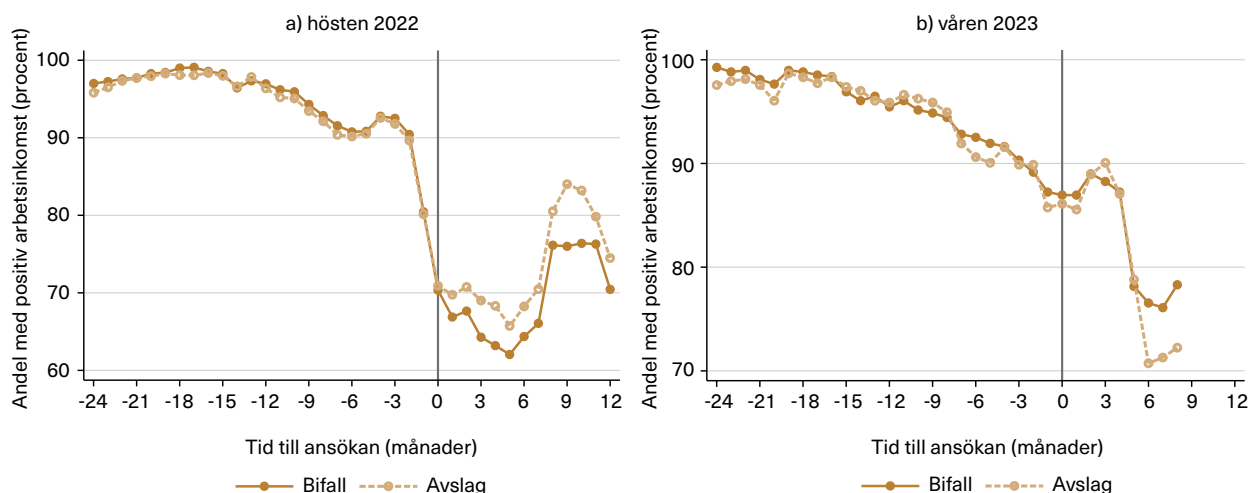
I både figur 4 a och b ser vi att de individer vars ansökningar beviljas och avslås i stort har samma inkomstnivå och inkomstutveckling *innan ansökan*. Detta innebär att de två grupperna är jämförbara, och att våra urvalsrestriktioner innebär att de sökande uppfyller de formella kraven för omställningsstudiestöd.

Det är också anmärkningsvärt att inkomstutvecklingen är likartad för dem vars ansökan bifölls och för dem vars ansökan avslogs *efter att utbildningarna påbörjats*. Vi tolkar detta mönster som att stödet inte ökar sannolikheten att påbörja en utbildning – omställningsstudiestödet verkar alltså subventionera utbildningar som ändå skulle ha kommit till stånd. Vi observerar det här mönstret under båda ansökningsomgångarna. Det är därför inte ett resultat av att man kunde söka stöd för redan påbörjad utbildning i första omgången.

---

»Omställningsstudiestödet verkar alltså subventionera utbildningar som ändå skulle ha kommit till stånd.«

**Figur 4. Sannolikhet att ha positiv arbetsinkomst i förhållande till ansökningstillfället.**



Noter: Den vänstra grafen visar sannolikheten att ha en positiv arbetsinkomst i olika månader i förhållande till ansökningstillfället (markerat med 0 på x-axeln) för ansökningar under hösten 2022. Den högra visar motsvarande samband för våren 2023. De mörka cirkelarna visar arbetsinkomsten för dem som beviljades stöd; de ljusa cirkelarna gäller dem som inte beviljades stöd.

## Påverkar storleken på stödet sannolikheten att söka?

Låt oss nu gå över till frågor kopplade till hur utformningen av stödet påverkar sannolikheten att ansöka om och beviljas omställningsstudiestöd. En första aspekt rör stödets storlek. Den statliga delen av stödet täcker 80 procent av tidigare inkomst upp till ett tak på 4,5 inkomstbasbelopp.<sup>5</sup> År 2024 motsvarar bidragstaket en årsinkomst på cirka 342 900 kronor. Figur 5 illustrerar utformningen av stödet för 2022 och 2023. Figur 5 a visar nivån på det statliga stödet i tusentals kronor (y-axeln) mot tidigare årsinkomst (x-axeln). Bidraget ökar linjärt med tidigare årsinkomst fram till inkomsttaket (markerat med 0 på x-axeln).<sup>6</sup> Därefter påverkas bidragets storlek inte längre av tidigare inkomst.

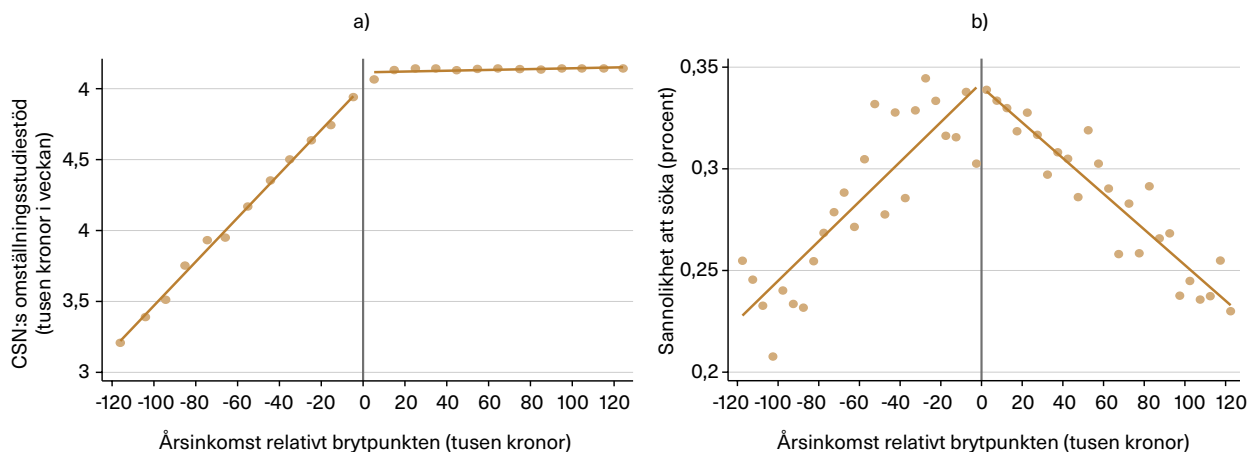
Kollektivavtalen gör omställningsstudiestödet väsentligen mer förmånligt för anställda i privat sektor. Anställda som täcks av ett kollektivavtal (eller hängavtal), vars arbetsgivare är ansluten till en omställningsorganisation, har rätt till ett kompletterande studiestöd som innebär att den totala ersättningen uppgår till 80 procent upp till en månadsinkomst på 32 542 kronor, och 65 procent upp till en månadsinkomst på 66 800 kronor.

Dessa kollektivavtal borde minska betydelsen av inkomsttaket i det statliga stödet. Data från de första ansökningsperioderna visar dock att benägenheten att söka stödet minskar vid det statliga inkomsttaket. Figur 5 b visar tydligt hur sannolikheten att ansöka om omställningsstudiestöd har en linjär och positiv lutning fram till detta tak. Därefter minskar dock benägenheten att ansöka om stödet mer eller mindre linjärt. Mönstret i figur 5 b tyder på att

5. År 2024 motsvarar 2,5 inkomstbasbelopp ett stöd på 5 275 kronor per vecka.

6. Taket på x-axeln är normaliserat till 0 för att ta hänsyn till att vi använder data från både 2022 och 2023 och att takbeloppen skiljer sig åt mellan åren.

Figur 5. Det statliga stödet och sannolikheten att söka efter inkomst.



Noter: Den vänstra grafen visar hur det statliga omställningsstudiestödet (på veckobasis) relaterar till inkomst-taket i stödet. Den högra grafen visar hur sannolikheten att söka stöd relaterar till inkomsttaket. Den vertikala linjen vid 0 kronor motsvarar den årsinkomst som ger den sökande det maximala bidraget.

individens beslut om att ansöka i hög grad påverkas av den statliga ersättningen inom systemet.<sup>7</sup>

Utifrån de samband som illustreras i figur 5 kan vi beräkna ansökningsbenägenhetens känslighet med avseende på ersättningen, det vill säga den procentuella förändringen av sannolikheten att ansöka om omställningsstudiestöd om ersättningen stiger med en procent. En skattning av denna så kallade elasticitet, eller känslighet, ges av förändringarna i lutningarna på sambanden runt inkomsttaket. Utgångspunkten är att personer nära taket är jämförbara med varandra. Det enda skälet till att ansökningsbenägenheten förändras precis vid inkomsttaket är att ersättningsgraden minskar. Den skattade elasticiteten är betydande: den uppgår till 1,9, vilket innebär att om ersättningen minskar med 10 procent så sjunker sannolikheten att söka med 19 procent. Hur förmånlig ersättningen är har alltså stor betydelse för söktrycket.

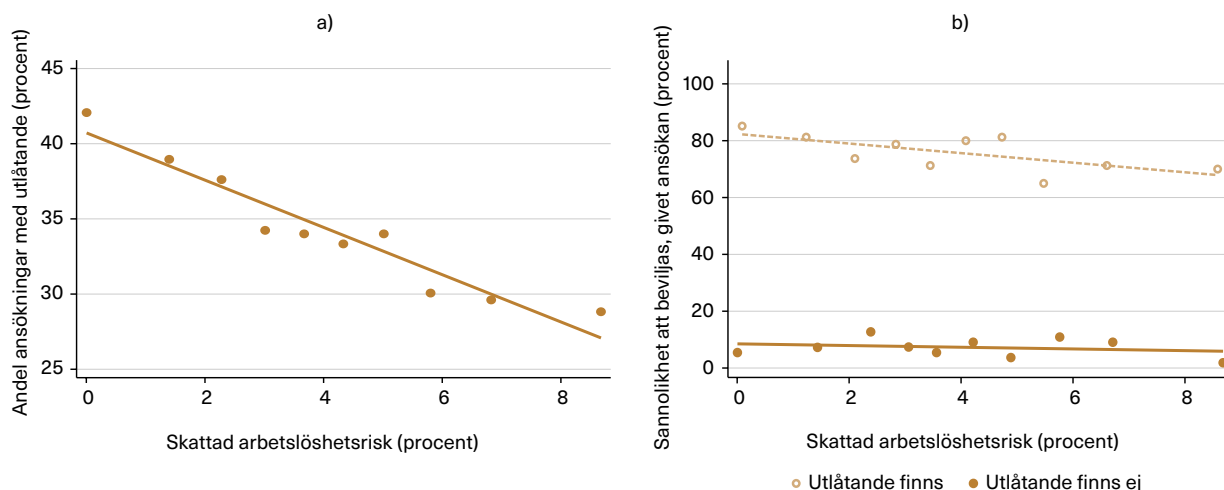
»Hur förmånlig ersättningen är har alltså stor betydelse för söktrycket.«

## Omställningsorganisationernas utlåtanden

En andra fråga rörande stödets utformning gäller CSN:s skyldighet att kontakta omställningsorganisationen för ett utlåtande om hur utbildningen kan påverka den sökandes arbetsmarknadsutsikter. Omställningsorganisationerna är inte skyldiga att lämna ett utlåtande, men CSN lägger särskild vikt vid ett sådant yttrande i sitt beslut om det finns tillgängligt.

7. På grund av kollektivavtalen borde inkomströskeln ha betydligt lägre betydelse i privat sektor än i övriga sektorer. Vi ser dock inget sådant mönster i data: sannolikheten att söka minskar på samma sätt vid inkomströskeln för dem som jobbar i privat sektor i jämförelse med andra sektorer. Detta antyder att inte alla är fullt informerade om det kompletterande studiestödet.

**Figur 6. Vikten av ett utlåtande från en omställningsorganisation för personer med olika arbetslöshetsrisk.**



Noter: Den vänstra grafen visar sambandet mellan sannolikheten att ansökan har ett utlåtande från en omställningsorganisation och skattad arbetslöshetsrisk; arbetslöshetsrisken är beräknad på samma sätt som i figur 3. Lutningen på regressionslinjen är -1,57 (t-kvoten är 9,47). I den högra grafen visar den streckade linjen sambandet mellan beviljandegraden och skattad arbetslöshetsrisk för individer som har ett utlåtande från en omställningsorganisation. Lutningen på den streckade regressionslinjen är -1,686 och sambandet är statistiskt signifikant (t-kvoten är 2,56). Lutningen på den heldragna regressionslinjen anger motsvarande samband för de utan utlåtande från en omställningsorganisation och uppgår till -0,298. Sambandet är inte signifikant (t-kvoten är 0,67). Den genomsnittliga skillnaden i beviljandegrad mellan individer med yttrande och utan är 0,685. Sambandet är signifikant (t-kvoten är 30,03).

Våra data innehåller en indikator på om ett utlåtande finns, men inte om det är positivt eller negativt. I figur 6 a illustrerar vi sambandet mellan sannolikheten att ett utlåtande finns och risken för arbetslöshet, medan figur 6 b visar sambandet mellan beviljandegrad och arbetslöshetsrisk beroende på om det finns ett utlåtande eller inte. Vi fokuserar på ansökningar i den andra ansökningsomgången och som var nya vid detta tillfälle.<sup>8</sup> Ungefär 34 procent av ansökningarna har ett yttrande från en omställningsorganisation.

»Sannolikheten att få sin ansökan beviljad är betydligt högre om det finns ett utlåtande.«

Det är tydligt att utlåtandet spelar en mycket stor roll; se figur 6 b. Sannolikheten att få sin ansökan beviljad är betydligt högre om det finns ett utlåtande. Skillnaden i beviljandegrad mellan ansökningar med och utan ett utlåtande uppgår till hela 68,5 procentenheter (och sambandet är statistiskt signifikant med en t-kvot på 30,03). Eftersom beviljandegraden är så hög för dem som har ett utlåtande, är det troligt att utlåtandet i praktiken alltid är positivt.

Vi finner också att sannolikheten att ha ett utlåtande är lägre för individer med hög arbetslöshetsrisk – se figur 6 a – och att sambandet mellan beviljandegrad och arbetslöshetsrisk är starkare för dem som har ett utlåtande än för dem som inte har det. Lutningen på den streckade linjen i figur 6 b har en brantare lutning än den heldragna. I praktiken verkar alltså skyldigheten att inhämta ett utlåtande från omställningsorganisationerna resultera i att de med störst risk för arbetslöshet prioriteras i lägre utsträckning än andra individer.

8. Om omställningsorganisationen tidigare lämnat ett utlåtande för samma utbildning har CSN inte en skyldighet att begära ett nytt utlåtande.

## Tidpunkten för ansökan och sannolikheten att beviljas stöd

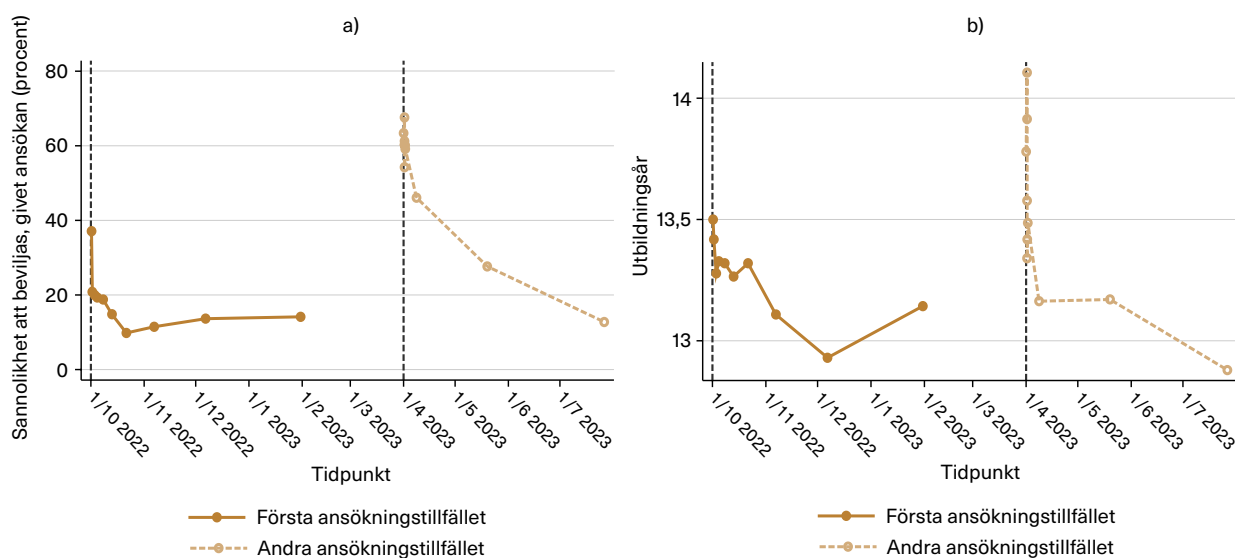
En tredje fråga om stödets utformning rör behandlingen av ansökningarna. CSN tillämpar en först till kvarn-princip vid beviljande av ansökningar. Denna princip försvårar möjligheten att rikta stödet till sökande med störst behov.

Figur 7 a visar hur sannolikheten att beviljas stöd beror på när ansökan skickades in. Vi skiljer återigen på de två ansökningstillfällena, eftersom de som redan befann sig i utbildning kunde söka i oktober 2022. Figuren visar att sannolikheten att beviljas är som störst vid tidpunkten för ansökningsperiodens öppnande, för att sedan avta efter hand. Figur 7 a tyder alltså på att CSN behandlar ansökningar på det sätt som de instruerats, det vill säga i den ordning de kommer in. Sannolikheten att ansökan beviljas är högre för dem som söker tidigt och minskar sedan över tid sedan ansökningsperioden öppnat.

Figuren visar också att söktrycket sannolikt var högre i den första omgången. Beviljandegraden minskar tydligt redan under den första dagen då ansökningsperioden öppnats. Dessutom är beviljandegraden för ansökningar i den andra omgången högre i genomsnitt.

Vilka är det då som söker tidigt och därmed har större sannolikhet att beviljas stöd? Figur 7 b visar genomsnittligt antal utbildningsår bland sökande i relation till söktidpunkt. Vi ser att utbildningsnivån bland dem som söker omställningsstudiestöd är som högst precis i början av ansökningsperioden.

Figur 7. Beviljandegrad och utbildningsnivå efter ansökningstidpunkt.



Noter: Figuren utgår från samtliga ansökningar om omställningsstudiestöd inom tre månader efter första möjligheten att söka som antingen fått avslag eller bifall, separat för båda ansökningstillfällena. Den vänstra grafen visar sannolikheten att bli beviljad på y-axeln medan den högra grafen visar genomsnittligt antal utbildningsår över alla ansökningar. X-axeln anger datum och tidpunkt för ansökan. Graferna har skapats genom att alla ansökningar har rangordnats efter ansökningstidpunkt. För varje omgång delas därefter data in i 20 lika stora grupper baserat på rangordningen. Varje punkt i figurerna visar genomsnittsvärdet för utfallet (y-axeln) mot genomsnittlig tidpunkt (x-axeln), beräknat inom varje grupp.

»Analysen visar att CSN:s process för behandling av ansökningar påverkar vilka grupper som får stödet.«

Därefter minskar nivån över tid – ett mönster som är särskilt tydligt i den senare ansökningsomgången. Individer som skickar in sin ansökan precis när den andra ansökningsperioden öppnar har i genomsnitt drygt 14 års utbildning, medan utbildningsnivån sjunker med ungefär ett år för den genomsnittliga person som söker en månad senare.

Analysen visar att CSN:s process för behandling av ansökningar påverkar vilka grupper som får stödet. Högutbildade ansöker tidigare, vilket leder till en högre beviljandegrad. Det är dock osannolikt att enbart ett avskaffande av först till kvarn-principen skulle bryta det mönstret. Viljan till vidareutbildning är generellt sett högre bland redan välutbildade, vilket gör att de kommer att söka i större utsträckning än lågutbildade. För att uppnå en annan fördelning av stödet krävs sannolikt även andra förändringar. Ett alternativ skulle vara att rangordna ansökningar efter risken för arbetslöshet och bevilja ansökningar utifrån denna prioritering.

## Slutsatser

Vår empiriska analys av vilka som får omställningsstudiestöd har givit tre huvudresultat.

För det första når omställningsstudiestödet inte de grupper som drabbas hårdast av strukturomvandling, såsom individer med låg initial utbildning och personer med hög arbetslöshetsrisk. Detta beror delvis på skillnader i ansökningsbenägenheten. Individer med lägre utbildning och personer som arbetar i yrken som förväntas krympa på grund av AI ansöker om stödet i lägre utsträckning än andra. Dessutom är sannolikheten att få stödet lägre bland lågutbildade individer och personer med hög arbetslöshetsrisk. Omställningsstudiestödet används alltså främst av andra grupper än de som torde vara i störst behov av kompetensutveckling.

För det andra är inkomstutvecklingen efter ansökan mycket likartad för dem som fått sin ansökan beviljad jämfört med dem vars ansökan avslagits. Inkomsterna faller på liknande sätt för båda grupperna 6–12 månader efter ansökningstillfället, vilket tyder på att båda grupperna lämnar arbetsmarknaden och påbörjar utbildningar i samma utsträckning. Vi tolkar detta som att omställningsstudiestödet subventionerar utbildningar som hade kommit till stånd även utan stödet.

För det tredje har utformningen av stödet överraskande stor inverkan på ansökningsbenägenheten. Benägenheten att söka stöd ökar linjärt med storleken på den statliga delen av omställningsstudiestödet upp till maxbeloppet, varefter benägenheten minskar linjärt.

En möjlig begränsning i vår studie är att vi endast har haft möjlighet att analysera de två första ansökningsperioderna. Det är förstås möjligt att de mönster vi dokumenterat förändras när stödet har funnits under en längre tid. Likväl är vår bedömning att med nuvarande utformning av stödet kommer samma grupper att vara överrepresenterade bland dem som får del av omställningsstudiestödet framgent. Denna bedömning stöds även av att ansökningsperioderna för 2022 och 2023 visar likartade mönster.

Vår analys begränsas av att data över arbetsinkomster endast sträcker sig till 2023. Det innebär att vi som mest kan följa individer ett år efter ansökan om omställningsstudiestöd. En intressant fråga är hur omställningsstudiestödet påverkar individers arbetsinkomster på längre sikt.

Att CSN behandlar ansökningar i den ordning de kommer in bidrar till att öka överrepresentationen av högutbildade bland dem som får omställningsstudiestödet, eftersom högutbildade i större utsträckning ansöker precis när ansökningsperioden öppnat. På ett likartat sätt stärks överrepresentationen av individer med låga arbetslöshetsrisker av skyldigheten att inhämta ett utlåtande från den relevanta omställningsorganisationen. Ett sådant utlåtande tycks avgörande för att ansökan ska beviljas, och sannolikheten att ett utlåtande finns är avsevärt större för personer med låg arbetslöshetsrisk.

En viktig policyfråga är om den generösa subventionsgraden för omställningsstudiestödet är väl avvägd ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ett sätt att närma sig denna fråga är att jämföra med stödet inom det reguljära studiemedelssystemet och stödet till individer som deltar i aktiva arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa. Inom det reguljära studiemedelssystemet kan individer ansöka om bidrag och lån för högskolestudier. Bidragstaket för omställningsstudiestödet är ungefär fem gånger så högt som bidragsdelen i ordinarie studier. Detta trots att det ordinarie systemet i högre grad riktar sig till yngre individer med ett längre återstående yrkesliv, vilket ökar den samhällsekonomiska avkastningen, allt annat lika. Individer i arbetsmarknadspolitiska program, som uppfyller kraven för omställningsstudiestöd, får typiskt sett a-kassebaserad ersättning i ungefär samma storleksordning som omställningsstudiestödet. En betydande skillnad är dock att arbetslösa individer sannolikt har ett större behov av omskolning än anställda.<sup>9</sup>

Mot bakgrund av dessa jämförelser framstår nivån på omställningsstudiestödet som alltför hög ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vår bedömning är att det nuvarande studiemedelssystemet skulle kunna tillgodose behovet av omskolning. En mer generös och utvidgad lånedel i högre åldrar skulle skapa rimliga incitament för vidareutbildning utan de kostnader som omställningsstudiestödet medför. Man kan även överväga att göra subventionsgraden beroende av omställningsbehovet, där individer med större behov av omskolning skulle subventioneras i högre utsträckning.

En relaterad policyfråga rör inriktningen på stödet. Ett generöst stöd kan motiveras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv om det riktas till grupper med stort behov av att uppgradera sina kvalifikationer och som inte skulle göra detta utan samhällets hjälp. Ett rättfram sätt att åstadkomma detta vore att begränsa stödet till dem som varslats om uppsägning. En sådan inriktning framstår också som logisk med tanke på att det främst är denna grupp som har påverkats av att LAS-överenskommelsen har gett arbetsgivare större möjligheter att göra avsteg från turordningsreglerna.

## Referenser

Björklund, A., P.-A. Edin, P. Fredriksson och A. Krueger (2003). *Den svenska skolan: Effektiv och jämlik? Välfärdspolitiska rådets rapport 2003*, SNS Förlag, Stockholm.

Ekonomistyrningsverket 2024:26. »Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag till årsredovisning för staten 2023«.

9. En annan skillnad är att den a-kassebaserade ersättningen försäkrar mot inkomstbortfall. De som får omställningsstudiestöd har typiskt inte drabbats av något inkomstbortfall då stödet riktar sig till individer i varaktigt arbete.

»Vår bedömning är att det nuvarande studiemedelssystemet skulle kunna tillgodose behovet av omskolning.«

- Fredriksson, P., G. Graetz, L. Hensvik och D. Seim (2023).  
*Strukturomvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och  
policyåtgärder. Konjunkturrådets rapport 2023*, SNS Förlag, Stockholm.
- IFAU (2021). Remissvar på Omställningsstudiestöd (Ds 2021:18).  
Institutet för arbetsmarknadspolitisk och utbildningspolitisk  
utvärdering.
- OECD (2023). *OECD Skills Outlook 2023: Skills for a Resilient Green and  
Digital Transition*, OECD Publishing, Paris.
- Proposition 2021/22:176. »Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet  
på arbetsmarknaden«.
- Webb, M. (2018). »The Impact of Artificial Intelligence on the Labor  
Market«. Manuskript. Department of Economics, Stanford University.



SNS Förlag  
Box 5629, 114 86 Stockholm  
Telefon: 08-507 025 00  
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.