

Till: Utbildningsdepartementet

Remissvar

Centrala studiestödsnämndens redovisning av regeringsuppdrag om att ta fram en ny modell för beräkning av räntan på studielån

Regeringens dnr: U2022/00477

SFS har erbjudits att inkomma med synpunkter på betänkandet *Centrala studiestödsnämndens redovisning av regeringsuppdrag om att ta fram en ny modell för beräkning av räntan på studielån*.

Remissyttrande över "Centrala studiestödsnämndens redovisning av regeringsuppdrag om att ta fram en ny modell för beräkning av räntan på studielån."

Regeringen har i budgetpropositionen för 2022¹ aviserat att räntan på studielån bör reformeras och att regeringen avser återkomma i budgetpropositionen för 2023 med förslag på en reformerad modell för räntan på studielån mot bakgrund av införandet av ett nytt omställningsstudiestöd fr.o.m. 2023. Regeringen har därför uppdragit åt Centrala studiestödsnämnden (CSN) att ta fram en ny modell för beräkning av räntan på studielån.

SFS stödjer det nya omställningsstudiestöd som införs. SFS ser dock mycket allvarligt på risken för undanträngningseffekter till följd av den ändrade räntemodellen på studielån som kommer innebära en höjning. Att fler individer får möjlighet att studera mitt i livet för att stärka sin position på arbetsmarknaden anser SFS i grunden vara positivt. Utöver de fördelar för samhället och individen detta innebär, menar också SFS att det också ger möjligheter till en breddad rekrytering till högre utbildning där personer som utan omställningsstudiestödet inte hade studerat, nu får den möjligheten. Det är bland annat med denna potentiella breddade rekrytering i åtanke det är avgörande att

¹ prop. 2021/22:1 utg.omr. 15 s. 26 f.

omställningsstudiestödet inte införs på bekostnad av andra studentgrupper.

I oktober 2021 fick CSN i uppdrag av regeringen att ta fram en ny modell för beräkning av räntan på studielån. I uppdraget ingår även att lämna förslag på hur en ny återbetalningstid ska kunna beräknas för att motverka de ökade kostnadernas inverkan på låntagarens privatekonomi. I regeringens uppdrag till CSN anges att räntan även fortsättningsvis ska baseras på statens upplåningskostnad, med tillägget att därtill kompensera för kreditförlusterna för staten på studielån tagna efter 1988; "Statens samtliga kreditförluster på studielån tagna efter 1988 ska finansieras via låntagarnas ränta."²

I regeringens uppdrag till CSN uppges att ett ändrat system för beräkning av ränta motiveras av att nuvarande studiemedelssystemet innebär en utgift i statsbudgeten för förluster på tidigare studielån.

Det svenska studiemedelssystemets uppdrag utgör en grundbult av de stödstrukturer som möjliggör högre studier. Studiemedlet kan beskrivas som en form av överenskommelse mellan samhälle och individ där den enskildes studier finansieras av den kombination av bidrag och lån medlet innebär. En grundläggande premis i denna överenskommelse är att individen betalar tillbaka studielånet efter avslutade studier, men att staten, utöver att betala för bidragsdelen, även får funktionen av en slags "borgenär", det vill säga ekonomisk garant och säkerhet, för studielånet. Det senare är av avgörande betydelse för studielånets funktion då det frigör individen från ekonomiskt beroende av familj och social bakgrund.

Som målen med studiemedelssystemet formulerades i senaste reformeringen 2001 kan det delas upp i följande tre delar: 1) Studiestödet ska vara rekryterande och bidra till ett högt deltagande i utbildning, 2) Studiestödet ska utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och på så vis bidra till ökad social rättvisa. 3) Studiestödet ska ha en god effekt på samhällsekonomin över tid.³

Dessa mål avser SFS att nedan sätta i relation till förslaget om en ny räntemodell.

Föreslagen räntemodell går emot centrala delar av studiemedelssystemets grundläggande syften

Den nya räntemodellen innebär att staten genom räntan tar betalt för den förväntade förlusten på studielån. Denna räntemodell skiljer sig från dagens där studielånens kreditförluster finansieras genom anslag på statens budget. Räntan på studielån kommer

² s. 5, Centrala studiestödsnämnden, *Uppdrag att ta fram en ny modell för beräkning av ränta på studielån*. ADM/2021:489.

³ s.7, Sveriges förenade studentkårer, *Studiemedlets gränser*, 2022. Målen delades upp utifrån formulering om målet med studiemedelssystemet i s. 76, Prop 1999/2000:10, *Ett reformerat studiestöd*.

även med den nya räntemodellen subventioneras med en nedsättning om 30%, men SFS anser det vara mycket problematiskt att regeringen väljer att utveckla studielånet i en riktning där större betalningsbördan läggs på låntagaren, av flera orsaker.

För det första skiljer sig studielånets samhällsekonomiska funktion stort från vanliga banklån. Liksom anges i målen med studiemedelssystemet, åsyftar studielånet nämligen inte enbart att stödja den enskildes privatekonomi under studietiden utan handlar lika mycket om att bidra till utbildningspolitiken. Studielånet är därmed en samhällelig investering i humankapital och kompetent arbetskraft. Att staten därmed har utgifter för studielånen är därmed inte endast utgifter. Det är likvärdigt att betrakta som en investering sett i relation till de många och svåröverskådliga fördelar det innebär att ha en utbildad befolkning.

Samtidigt ska statens kostnader för studielån hållas på en samhällsekonomiskt hållbar nivå över tid, liksom även är en viktig del av målet med systemet för studiemedel. Bland annat med hänvisning till behovet att stärka den samhällsekonomiska hållbarheten i studiemedelssystemet reformerades systemet 2001.⁴ Reformen 2001 innebar striktare återbetalningsregler, där principen om att studielånet ska betalas tillbaka i sin helhet infördes. Syftet var att föra över en större del av kostnaden för studielånet på den enskilde.⁵

De totala effekterna av de nya villkoren för återbetalning är såklart svåra att överblicka och förstå isolerat från övriga förändringar i studiemedelssystemet och i övriga samhället. Det går dock att säga att reformen 2001 ledde till två saker:

För det första sjönk statens förväntade förluster för avskrivna studielån dramatiskt:

“År 2001 var CSN:s totala fordran hos Riksgäldskontoret 146 miljarder kronor, varav osäkra fordran var 20 miljarder och alltså 7,3 procent av totalen. Sedan dess har fordran ökat till 215,9 miljarder kronor (2017). I budgetunderlaget för studiestödet 2019-2021 bedömdes den osäkra fordran till 11,7 miljarder kronor, det vill säga 6,4 procent av total fordran. Jämfört med 2001, är den uppskattade förlusten på studielånen alltså 0,9 procentenheter lägre efter reformeringen studiemedelssystemet. I denna mening är studiemedelssystemet idag mindre kostsamt för det offentliga.”⁶

För det andra ökade skillnaderna i studietakt mellan olika grupper. Enligt en studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) innebar de hårda villkoren för återbetalning att tiden till examen ökade för personer från studieovana hem, medan motsatt utveckling gällde för gruppen med akademisk bakgrund:

“Resultaten visar att studietakten i genomsnitt är något högre efter reformen jämfört med innan. Delar vi upp studenterna beroende på föräldrarnas utbildningsbakgrund finner vi

⁴ s.12, SOU 1996:90, *Sammanhållet studiestöd*.

⁵ Ibid.

⁶ s. 54-55, Sveriges förenade studentkårer, *Studiemedlets gränser*, 2022.

dock att studietakten enbart har ökat för studenter med en stark akademisk bakgrund.”⁷

Båda dessa konsekvenser från den senaste reformeringen av studiemedelssystemet är relevant för regeringens nuvarande förslag om ny räntemodell, exempelvis att statens förväntade förluster för studiemedelssystemet redan är lägre än vad som prognostiserats.

Riksgälden och Ekonomistyrningsverkets skrivelse

Enligt Riksgälden och Ekonomistyrningsverkets gemensamma skrivelse om uppdraget till CSN och dess innebörd för budgetlagen gör den föreslagna räntemodellen betydande avstamp från grundläggande principer i budgetlagen.⁸ Det är med hänvisning till problematiken med att nuvarande, och framtida, låntagare ska finansiera kreditförluster genererade av tidigare låntagare. Låntagaren betalar således inte endast ränta för att finansiera de beräknade förlusterna på det egna lånet utan även förluster ackumulerade innan av andra låntagare. SFS delar Riksgäldens och Ekonomistyrningsverkets invändningar mot den nya räntemodellen.

Att låntagare genom den nya räntemodell ska bära en ytterligare kostnad för studielånet bör läsas mot denna bakgrund. SFS ser mycket allvarligt på hur det kan påverka lånebenägenheten i olika grupper och förstärka en redan befintlig utveckling om minskad lånebenägenhet i grupper utan akademisk bakgrund. Här SFS vill betona att studielånets syfte inte endast är att vara samhällsekonomiskt hållbart över tiden - utan även att utjämna skillnader mellan grupper i samhället. SFS ser att det förra härmed prioriteras på bekostnad av det senare. CSN uppger i sin konsekvensanalys:

“CSN:s samlade bedömning är dock att ett räntepåslag på 0,5 – 0,6 procentenheter kommer att få mycket liten påverkan på rekryteringen till studier, men att den påverkan som ändå kan finnas främst påverkar de grupper som är mindre benägna att ta lån.”⁹

Mot bakgrund av ovan nämnda förevändningar, ser SFS ytterligare problem med att studielånet i och med den nya räntemodellen i större utsträckning kommer att likna ett vanligt banklån. SFS frågar sig om det endast är de negativa aspekterna av ett vanligt banklån som med den nya räntemodellen ska gälla låntagaren?

För ett vanligt banklån har låntagaren som regel ett val om räntan på sitt lån mellan en rörlig eller en fast ränta. Utifrån parametrar som det samhällsekonomiska läget, prognos kring utvecklingen av styrräntan, individens behov av förutsägbarhet etc, kan individen göra en avvägning av fördelar och nackdelar mellan de olika formerna av ränta. Med den nya räntemodellen blir räntan på studielån mer känsligt mot den samhällsekonomiska utvecklingen - utan att låntagaren har valet av att öka förutsägbarheten, vilket vore

⁷ s. 4. Avdic, Daniel & Gartell, Marie, *Studietakten för högskolestudenter före och efter studiemedelsreformen 2001*, IFAU rapport 2011:14.

⁸ Riksgälden och Ekonomistyrningsverket, *Gemensam skrivelse – Uppdragets innebörd och budgetlagen*, 2021/1025, 2022-00139.

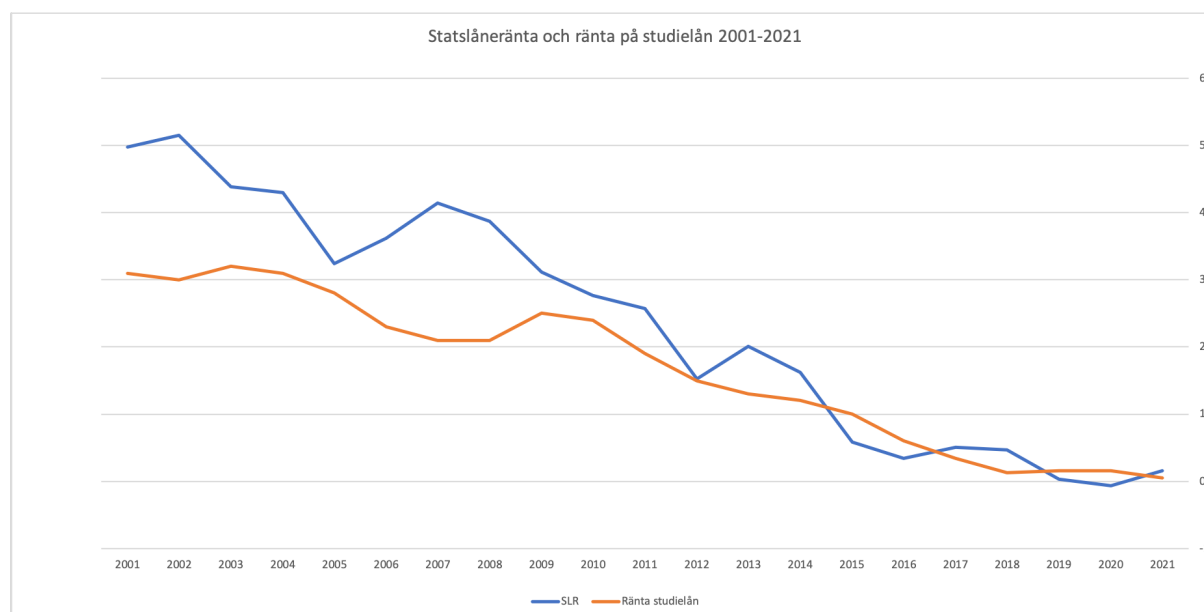
⁹ s. 32, Centrala studiestödsnämnden, *Uppdrag att ta fram en ny modell för beräkning av ränta på studielån*. ADM/2021:489.

möjligt med ett vanligt banklån. Detta bör således räknas som en högre risk för en låntagare av studielån, i jämförelse med ett vanligt lån, och är därmed något som behövs tas i beaktande i och med den ökade kostnad som regeringen föreslås lägga på låntagaren.

Höjd ränta på studielån gör studielånet mer känsligt för den samhällsekonomiska utvecklingen

Enligt nuvarande räntemodell bestäms räntan på studielån årligen av regeringen utifrån ett genomsnitt av statslåneräntan (SLR). Syftet med denna räntemodell har varit att räntan på studielån i mindre utsträckning än för andra lån ska påverkas av det övriga samhällsekonomiska läget. För att illustrera hur räntan på studielån följt SLR har SFS sammanställt utvecklingen av dessa sedan 2001 till 2021:

Diagram 1.1



Källor: Centrala studiestödsnämnden, *Ränta för studielån beviljade efter 1988*.¹⁰ Statslåneräntan: historiska värden, Riksgälden.¹¹

Utvecklingen visar tydligt att räntan på studielån har fluktuerat relativt kraftigt över tid. Diagram 1.1 illustrerar även att räntan på studielån haft mindre kraftiga förändringar i jämförelse med SLR, och illustrerar därmed tydligt nuvarande räntemodellens inbyggda utjämnande effekt.

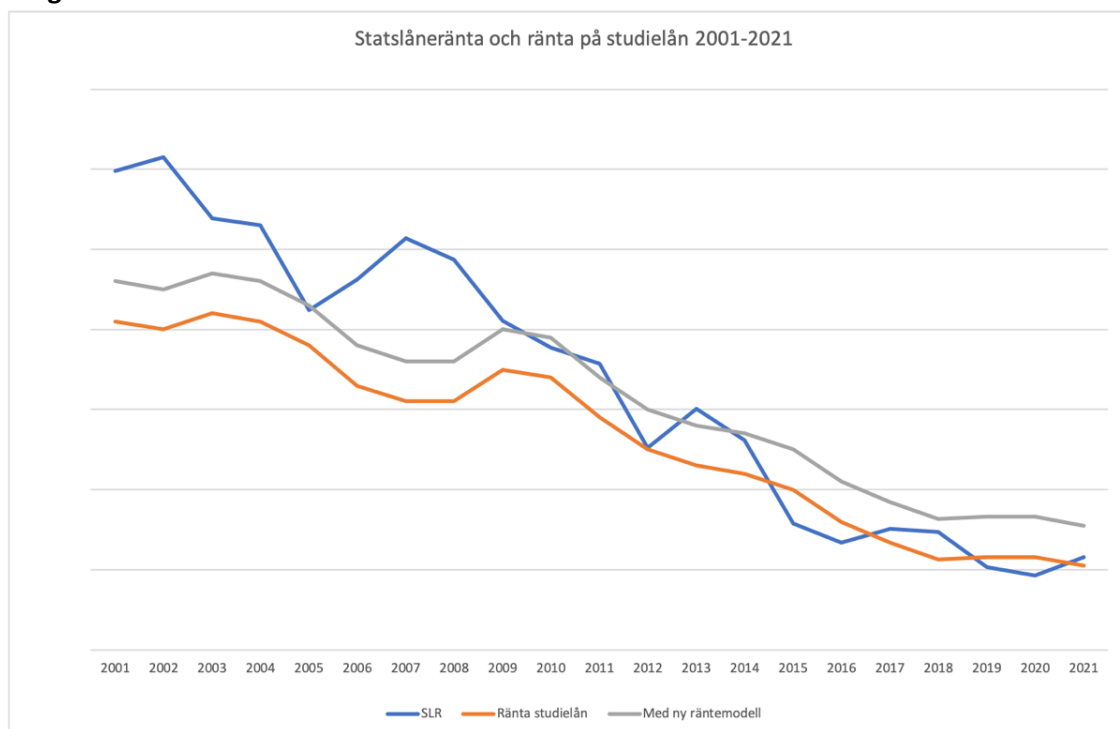
¹⁰

<https://www.csn.se/download/18.6594762817967ebf242fe/1622093206379/Räntesats%20W ebb%201989-.pdf>, [Hämtad: 2022-06-20]

¹¹ <https://www.riksgalden.se/sv/var-verksamhet/statslanerantan/statslanerantan-per-vecka/>, [Hämtad: 2022-06-20]

I CSN:s redovisning av uppdraget om förslag på ny återbetalningstid, har CSN i räkneexempel räknat på en fiktiv räntehöjning på 0,5 procentenheter.¹² När vi i diagram 1.2 applicerat samma fiktiva räntehöjning på den historiska utvecklingen av räntan på studielån i relation till SLR, får vi följande resultat:

Diagram 1.2



Källor: Centrala studiestödsnämnden, *Ränta för studielån beviljade efter 1988*.¹³ Statslåneräntan: historiska värden, Riksgälden.¹⁴

Liksom diagram 1.2 visar blir skillnaden mellan räntenivån i en ny räntemodell och räntenivån inom nuvarande räntemodell tydliga. Räntan på studielån skulle inte ha lika kraftiga fluktuationer som SLR, men skulle samtidigt vid flera tillfällen ha legat på högre nivåer än SLR historiskt, notera särskilt åren 2014-2021.

SLR påverkas i sin tur främst av konjunkturläget, vilket illustreras i modellen med en kraftig höjning av SLR åren 2007-2008. Konjunkturinstitutet konstaterar i sin rapport över konjunkturläget i juni 2022 att svensk ekonomi är på väg in i en lågkonjunktur.¹⁵

¹² Den fiktiva räntenivån motiveras: "(...)för att simulera effekterna av den delen av räntan som ska täcka kreditförlusterna på studielån." s.16, Centrala studiestödsnämnden, *Uppdrag att ta fram en ny modell för beräkning av ränta på studielån*. ADM/2021:489.

¹³

<https://www.csn.se/download/18.6594762817967ebf242fe/1622093206379/Räntesats%20W ebb%201989-.pdf>, [Hämtad: 2022-06-20]

¹⁴ <https://www.riksgalden.se/sv/var-verksamhet/statslanerantan/statslanerantan-per-vecka/>, [Hämtad: 2022-06-20]

¹⁵ s.7, Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget Juni 2022*.

Räntan på studielånen kommer således sannolikt att öka under kommande år till följd av nuvarande räntemodell. Att i ett sådant samhällsekonomiskt läge höja räntan på studielån ytterligare anser SFS vara mycket beklagligt.

När regeringens företrädare motiverar höjningen av räntan på studielån med att den i praktiken innebär en relativt marginell ökning av den enskilda låntagarens kostnader, vill SFS betona att detta uttalande görs utifrån nuvarande ränteläge med (historiskt) ovanligt låg ränta (2022: 0,0%). Då studielånet är ett lån som återbetalas under lång tid behöver förändringar i räntan ta hänsyn till andra samhällsekonomiska lägen än det rådande. Detta är ett perspektiv som saknas i konsekvensanalysen.

Ny räntemodell garanterar inte minskade utgifter för staten

SFS vill avslutningvis uppmärksamma regeringen på risken för ökade utgifter för staten om räntan på studielån höjs; särskilt i ett sådant fall då SLR och den nya räntemodellen skulle höja räntan samtidigt. Vid en hög räntenivå minskar låntagarnas amortering på studielånen, det vill säga hur mycket som betalas av på lånet. Detta kan i sin tur leda till en situation då den sammantagna skulden i riksgälden ökar.

Efter den ekonomiska krisen i början på 1990-talet var Sveriges statsskuld hög och räntan på studielån därmed ovanligt hög. I denna situation blev problemet för många låntagare att räntan upptog hela årsbeloppet så att man kunde betala tillbaka på lånet utan att studielånet som sådant minskade. Denna partikulära situation var möjlig eftersom räntan var så hög, att de belopp som betalades tillbaka för många kunde utgöras helt av ränta. Eftersom studielånen således betalades tillbaka i lägre grad växte studieskulden dramatiskt och framtida avskrivningar av studielån prognostiserades bli skyhöga.¹⁶ Det var bland annat mot denna bakgrund reformen av studiemedelssystemet genomfördes år 2001.

Med hänvisning till regeringens syfte med den nya räntemodellen att låntagare genom räntan också ska betala för statens förväntade förluster för tidigare och kommande studielån och därigenom minska den totala skulden av studielån hos riksgälden, finns en risk vid ett annat samhällsekonomiskt ränteläge att den nya räntemodellen istället skulle öka den totala skulden av studielånen.

SFS vill understryka vikten av att olika möjliga scenarier tas i beaktande i en konsekvensanalys av ett ingrepp i räntemodellen för studielån. Detta anser SFS saknas i CSN:s konsekvensanalys av en ny räntemodell.

Trots att SFS motsätter sig förslaget om höjd ränta som givit upphov till CSN:s förslag om ny återbetalningstid, har SFS dock valt att bemöta CSN:s förslag med hänvisning till

¹⁶ s. 75, SOU 1996:90, *Sammanhållet studiestöd*.

vikten av studenternas perspektiv i beredning av beslutet av möjlighet till ny återbetalningstid.

4. CSN:s förslag om ny återbetalningstid

SFS avstyrker förslaget med hänvisning till att låntagare med maximal återbetalningstid inte ingår i den målgrupp som omfattas av möjlighet att ansöka om att få en ny återbetalningstid fastställd vid införandet av en ny räntemodell. SFS avstyrker även förslaget med hänvisning till att inte heller låntagare inom det nya annuitetslånet omfattas av denna möjlighet enligt förslaget. Se diskussion nedan för vidare motivering.

5. Alternativ lösning

SFS avstyrker förslaget. SFS ser dock att CSN:s alternativa förslag till system för ny återbetalningstid har flera fördelar i jämförelse med föregående förslag.

För det första skulle CSN:s alternativa förslag innebära att en större målgrupp får möjlighet till förlängd återbetalningstid än vad regeringen uppdrog till CSN. Med CSN:s alternativa förslag skulle låntagare med annuitetslån få möjlighet att ansöka om ändrade betalningsvillkor oavsett om de har fått lån utbetalda efter 2021 eller inte. Målgruppen för ändrade betalningsvillkor utvidgas därmed till att även omfatta personer med studielån som inte har tagit det nya annuitetslånet som beviljas från den 1 januari 2022. Detta till skillnad från nuvarande bestämmelser där ändrade betalningsvillkor endast omfattar låntagare som har studielån både inom det äldre och nya annuitetslånet.

För det andra föreslår CSN i förslaget att även de med de äldre annuitetslånen som redan maximerat sin återbetalningstid, ska ha möjlighet att ansöka om ändrade återbetalningsvillkor. Sammantaget skulle fler låntagare få fler år på sig att betala tillbaka.

SFS instämmer således i CSN:s bedömning om att denna grupp inte bör exkluderas, bland annat eftersom det också är för denna grupp en höjd ränta på studielånen kommer bli som mest kännbar, så är det högst motiverat att denna grupp ska ha möjlighet till lättnad i form av ökad återbetalningstid. SFS ser även ett stort värde i att återbetalningstiden blir mer förutsägbar för låntagaren.

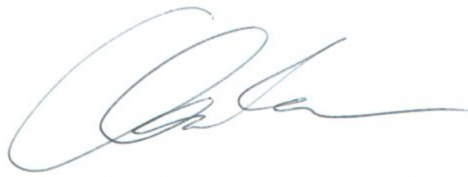
SFS motsätter sig däremot CSN:s bedömning att möjligheten till ändrade betalningsvillkor inte ska gälla låntagare som tar sina första studielån inom det nya annuitetslånet efter 2022. SFS menar att kompensationen för den nya räntemodellen i form av ändrade betalningsvillkor som föreslås gälla för tidigare låntagare även bör gälla nya låntagare. Anledningen är att denna form av "kompensation" inte endast bör motiveras av att räntesystemet har ändrats efter det tillfälle då låntagaren började ta studielån. Kompensationen bör även motiveras av att den nya räntemodellen innebär att

nya låntagare inte bara ska betala tillbaka sitt eget lån - utan även behöva betala för förlusten på tidigare låntagares studielån vilket är själva syftet med det nya räntepåslaget regeringen vill se. SFS menar därför att det är motiverat att även nya låntagare bör omfattas av möjligheten till ändrad återbetalningstid.

SFS ser att detta delvis skulle väga upp för risken att presumtiva studenters lånebenägenhet minskar av räntehöjningen, särskild för den grupp som enligt CSN:s undersökningar förväntas drabbas främst - studenter utan akademisk bakgrund.¹⁷



Oskar Mattsson Wiik
Vice ordförande
oskar.m.wiik@sfs.se
070-545 75 57



Amanda Beckman
Politisk sekreterare
amanda.beckman@sfs.se
070-729 44 28

¹⁷ s. 32. Centrala studiestödsnämnden, *Uppdrag att ta fram en ny modell för beräkning av ränta på studielån*. ADM/2021:489.