

Datum  
2014-09-22  
Ert datum  
2014-06-17

Vårt diarienummer  
2014-110-4899  
Er beteckning  
U2014/4061/SF

Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

## Promemoria – Avskaffad åldersavskrivning för studielån och återkrav av studiemedel

Centrala studiestödsnämnden (CSN) lämnar följande synpunkter på förslagen.

### Sammanfattning

- CSN avstyrker förslaget att studielån för studier som bedrivs efter den 31 december 2014 inte ska skrivas av vid utgången av det år som låntagaren fyller 67 år.
- CSN avstyrker utredningens förslag att återkrav som avser studiemedel som beviljats för studier som bedrivits efter den 31 december 2014 inte ska skrivas av vid utgången av det år som låntagaren fyller 67 år.
- CSN anser att de ekonomiska konsekvenserna i förslaget är osäkra och att det innebär ett risktagande att minska de avsättningar som ska täcka framtida avskrivningar.
- CSN saknar konsekvensbeskrivning avseende förslagets påverkan på de studerandes lånebenägenhet, genomströmning samt studiestödets betydelse för rekrytering till studier.
- Om förslaget genomförs föreslår CSN att reglerna ska tillämpas för lån utbetalda efter 31 december 2014 avseende studier som bedrivs efter denna tidpunkt.

### 3. Åldersavskrivning för studielån och återkrav avskaffas

CSN delar regeringens uppfattning att allt fler äldre har goda förutsättningar för ett längre arbetsliv. Enligt nuvarande regelverk ska dock studielånet vara slutbetalt vid 60 års ålder. Det innebär att merparten av låntagarna inte kommer att ha studielån att betala även om de arbetar högre upp i åldrarna. De låntagare som har lån kvar efter 60 års ålder torde dessutom i stor utsträckning hinna betala sina lån före utgången av det år som låntagaren fyller 67 år.

De som inte hunnit slutbetala sina lån kommer däremot i de allra flesta fall vara låntagare med svag ekonomi vilket innebär att de inte kommer att betala efter pensionsåldern.

CSN anser även att det är mycket svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av ett avskaffande av åldersavskrivningen. De minskade utgifter

och ökade intäkter som redovisas i promemorian måste därför ses som mycket osäkra.

Med hänsyn till ovanstående avstyrker CSN de förslag som lämnas i promemorian.

CSN:s skäl för avstyrkande av förslagen redovisas närmare under avsnitt 4.

#### 4. Förslagets konsekvenser

##### Konsekvenser för staten

###### *Ekonomiska konsekvenser*

Enligt promemorian ska de framtida kostnaderna för avskrivning minska med 350 miljoner kronor per år. CSN anser att det finns en stor osäkerhet om de framtida avskrivningarna kommer att minska med 350 miljoner. CSN kan dock inte redovisa någon beräkning som på ett bättre sätt än remisspromemorian förutser de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Eventuella avskrivningar av lån som lämnas 2015 kan skrivas av först om drygt 10 år, men i de flesta fall blir avskrivning, med dagens bestämmelser, aktuell först om 30–40 år. Hur mycket ytterligare lån som kommer att betalas in med avskaffad åldersavskrivning beror på väldigt många faktorer och det är därför svårt att prognostisera utfallet. Inte minst den makroekonomiska utvecklingen påverkar detta, t.ex. ränteutveckling, inflation och arbetsmarknadens utveckling. Därtill kommer den omständigheten att de låntagare som förväntas fortsätta att betala sina lån efter pensionsåldern enligt CSN:s uppfattning kommer att ha en begränsad förmåga att betala med hänsyn till låga inkomster. Det måste därmed anses mycket osäkert vilket det ekonomiska utfallet blir. Därmed innebär det ett risktagande att med utgångspunkt i denna beräkning minska de avsättningar som ska täcka framtida avskrivningar.

###### *Låntagande, rekrytering och social rekrytering*

Studiestödet ska verka rekryterande och bidra till ett högt deltagande i utbildning. Det ska även utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och i och med det bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska även ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden.<sup>1</sup> Av remisspromemorian framgår inte om förslaget kan komma att få påverkan på rekryteringen till studier.

Enligt CSN:s uppfattning kan förslaget innebära att vissa personer inte vill ta lån och att de därför antingen avstår från studier eller väljer att finansiera sina

---

<sup>1</sup> Prop. 2013/14:1. Budgetproposition för 2014.

studier på annat sätt än genom studielån. Även om dessa konsekvenser kan förväntas bli förhållandevis begränsade kan ändrade återbetalningsvillkor antas minska rekryteringen till studier, lånebenägenheten och även, som en följd, genomströmningen. Det är också tänkbart att vissa individer påverkas mer än andra, vilket i sin tur kan påverka studiestödets utjämnande effekter. Förändrade studerandebeteenden kan i förlängningen även få samhällsekonomiska konsekvenser som går utöver de omedelbara budgeteffekterna.

Annuitetslånet innehåller subventioner i form av en låg och stabil räntenivå och trygghetsregler. Annuitetslånet bör därmed bidra till att rekrytera individer till studier, både genom att den studerande får möjlighet att omfördela intäkter över tid och genom att det minskar kostnaden för, och de ekonomiska riskerna med, utbildningen. Teoretiskt kan alltså färre eller mindre förmånliga trygghetsregler sägas öka dessa kostnader och risker.

I en undersökning 2009 frågade CSN låntagare<sup>2</sup> om huruvida trygghetsreglerna påverkade deras val att ta studielån. 70 procent av låntagarna angav då att de inte kände till annuitetslånets trygghetsregler när de fattade beslut om att studera med annuitetslån. Det var få låntagare som sa att de tog hänsyn till trygghetsreglerna när de valde att ta studielån. Ännu färre uppgav att de inte skulle ha tagit lån om inte trygghetsreglerna fanns. I själva rekryteringsfasen kan trygghetsreglerna därmed, på ett övergripande plan, antas ha en begränsad inverkan på valet att låna – och även på valet att studera.

En lite djupare analys visade dock att det fanns studerandegrupper som i högre grad än andra uppgav att trygghetsreglerna hade en inverkan på deras val att ta lån. Framför allt gjorde studerande med barn bedömningen att trygghetsreglerna var viktiga för deras val att ta studielån. Även studerande som hade invandrat till Sverige angav i högre utsträckning än övriga att de lade vikt vid trygghetsreglerna när de valde att studera med lån. De kände också oftare till trygghetsreglerna än studerande som inte hade invandrat. När svaren fördelades utifrån föräldrarnas utbildningsbakgrund gick det att skönja en svag tendens att låntagare från mer studieovana hem lade lite större vikt vid trygghetsreglerna, i den mån de kände till dem.

Undersökningar visar också att studiemedlen har olika stor betydelse för individer från olika social bakgrund. Studerande från mer studieovana hem svarar betydligt oftare än de med högutbildade föräldrar att de inte hade påbörjat sina studier om de inte hade kunnat få studiemedel.<sup>3</sup> Studerande från mer

<sup>2</sup> Dessa var högst 25 år gamla.

<sup>3</sup> CSN (2014). *Föräldrarnas utbildningsbakgrund har betydelse för studiesituation och studiekonomi*. Promemoria; arbetsmaterial.

studieovana hem bör därmed också påverkas mer av lånevillkoren än studerande med högre utbildade föräldrar.

Om man förutsätter att låntagande för många är en förutsättning för att kunna studera går det mot bakgrund av ovanstående att anta att en avskaffad åldersavskrivning får ganska små effekter för rekryteringen till studier, men att dessa små effekter kan komma att fördela sig ojämnt mellan olika studerandegrupper. Studerande med barn och studerande med föräldrar som har kort utbildning skulle exempelvis i högre utsträckning än andra kunna antas avstå från att ta lån, och därmed eventuellt avstå från studier.

#### *Genomströmning*

Som nämns i föregående avsnitt kan en rimlig hypotes vara att färre eller mindre förmånliga trygghetsregler, exempelvis avskaffad åldersavskrivning, kan innebära att vissa studerande avstår från att ta lån. Det behöver givetvis inte betyda att individer avstår från att studera. Istället för lån kan de dock i så fall behöva skaffa andra inkomster, till exempel genom att arbeta vid sidan av sina studier. Detta skulle då kunna påverka studietakten och på en övergripande nivå genomströmningen på olika utbildningar.

Forskningen kring arbetets betydelse för studierna uppvisar skiftande resultat. Vissa studier tyder på att en del arbete kan förbättra studieresultatet, andra studier visar på ett negativt samband mellan arbete och studieresultat. En dansk undersökning från åren 2005–2007 visar exempelvis att arbete upp till 20 timmar i veckan kan leda till bättre studieresultat och snabbare studiegenomströmning, men att arbete därutöver var negativt för studietakten.<sup>4</sup> Även CSN:s egna undersökningar stödjer detta.<sup>5</sup>

Om avskaffad åldersavskrivning leder till lägre lånebenägenhet kan det påverka genomströmningen på olika utbildningar. För dem som behöver arbeta mycket är dessa effekter troligen negativa. Effekterna på genomströmningen kan dock totalt sett förväntas bli små.

#### *Samhällsekonomi*

I remisspromemorian avhandlas effekter för statsbudgeten och kommunernas utbetalningar av försörjningsstöd. Även effekterna för låntagare som inte har slutbetalat sitt lån vid utgången av 67 års ålder tas upp. Däremot behandlas inte den påverkan på samhällsekonomin som kan uppstå av de beteendeförändringar bland studerande och potentiella studerande som kort har belysts ovan.

<sup>4</sup> ASIN (2014). *Studiestödets påverkan på genomströmningen*. [www.studiestodinorden.org](http://www.studiestodinorden.org)

<sup>5</sup> CSN (2014). *Studerandes ekonomiska och sociala situation 2013*. Dnr 2013-219-9817.

Det är inte möjligt att göra några beräkningar i kronor och ören av den eventuella påverkan förslaget kan ha på rekrytering till studier, låntagande och genomströmning. Men tendensen måste sägas vara att rekryteringen och låntagandet kan antas minska, liksom genomströmningen. Även om effekterna blir små så är de sannolikt negativa ur ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv.

#### *Sammanfattande slutsats från CSN*

CSN har ovan redovisat ett antal punkter som i olika grad kan tala emot ett avskaffande av åldersavskrivning för studielån och återkrav. CSN anser för sin del att den osäkerhet i beräkningsunderlaget som ovan redovisas under avsnittet Ekonomiska konsekvenser utgör det huvudsakliga skälet för myndigheten att avstyrka förslagen i promemorian.

#### **Administrativa konsekvenser**

CSN bedömer att den slopade åldersavskrivningen kräver systemförändringar, ändringar i simuleringsstjänster samt anpassningar i informationsmaterial och på [www.csn.se](http://www.csn.se). Dessa ändringar motsvarar en uppskattad totalkostnad på ca 9,6 miljoner kronor. Uppskattningarna innehåller kostnader för analys, design, konstruktion, test och eventuell projektledning. Därtill kommer kostnader för drift.

#### *Ökad administration*

Den föreslagna ändringen kommer att medföra att CSN, såsom anges i promemorian, får en ny kundgrupp, vilket leder till ökade administrativa kostnader. Enligt CSN:s bedömning kommer den nya kundgruppen att i hög grad ha behov av att nyttja trygghetsregler samt få personlig service från CSN. Dessa ärenden antas därför bli resurskrävande.

CSN har med utgångspunkt från de beräkningar av antalet låntagare som finns redovisade i remisspromemorian beräknat att de administrativa kostnaderna kommer att öka med ca 18,5 miljoner kronor per år. Räknat över fem år skulle det innebära en ökad kostnad med 92,5 miljoner kronor. Vid beräkningen har CSN utgått från nuvarande genomsnittskostnad för en CSN-kund<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Den genomsnittliga kostnaden för en CSN kund uppgår enligt CSN:s årsredovisning 2013 till 306 kronor. Antalet låntagare som enligt promemorian beräknas beröras av förslaget uppgår till 60 500, dvs.  $(19\,500 + 23\,400 + 17\,600) \times 306 = 18\,513\,000$ .

## Konsekvenser för den enskilde

### *Studielån*

Förslaget kommer enligt CSN:s uppfattning framförallt att påverka låntagare med låga inkomster som under sin återbetalningstid använt trygghetsreglerna och ansökt om nedsättning. Låntagare med normala eller höga inkomster kommer i de flesta fall redan att ha betalat tillbaka sina lån vid 60 års ålder och påverkas inte av förslaget.

För de låntagare som nyttjat trygghetsreglerna och inte hunnit slutbetala sina lån före pensionsålder kommer inkomsterna att minska ytterligare när de får ålderspension. Återbetalningen kommer för de allra flesta att bli betungande trots att årsbeloppet kan sättas ned till 7 procent av inkomsten.

Enligt promemorian beräknas de låntagare som inte hunnit betala tillbaka sina årsbelopp med hänsyn till att de haft nedsättning vara 19 500 personer. Enligt uppgifter som CSN tagit fram har 46 procent av låntagarna som återbetalar studiemedel<sup>7</sup> och som är över 60 år en inkomst som understiger 150 000 kronor. Det kan antas att inkomsterna minskar ytterligare vid pensionsåldern. Exempelvis kan nämnas att en låntagare som är ensamstående och uppbär garantipension under 2014 har en inkomst som uppgår till 7 881 kronor före skatt i månaden. Det motsvarar 94 572 kronor per år. Årsbeloppet för dessa låntagare kommer att kunna sättas ned till 6 620 kronor (7 procent av 94 572 kronor). Med hänsyn till att det för närvarande inte finns några låntagare med annuitetslån som nått pensionsåldern är det svårt att göra närmare uppskattningar om antalet med låga inkomster. Enligt uppgifter från Pensionsmyndigheten<sup>8</sup> har dock 38 procent av alla pensionärer garantipension vilket kan tala för att åtminstone samma andel av studielåntagarna kommer att ha låg pension.

Möjligheterna att få årsbeloppet nedsatt ytterligare är mycket begränsade och måste i så fall rymmas inom nedsättning med hänsyn till synnerliga skäl. Enligt CSN:s uppfattning kommer den omständigheten att dessa låntagare i hög ålder måste fortsätta att betala på sitt studielån att påverka dem negativt. Det finns risk att de inte klarar av att betala årsbelopp som är 7 procent av den låga inkomsten. Det är även svårt att öka inkomsterna efter tidpunkten för pensionering varför det kan leda till att beloppen överlämnas till Kronofogden eller om låntagaren är bosatt i utlandet till inkassobyrå.

<sup>7</sup> Lån tagna före 1989

<sup>8</sup> Enligt Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2013 framgår att av drygt 2 000 000 pensionärer 2013 fick cirka 38 procent, 762 000 personer, garantipension

Utöver de som sökt nedsättning och med hänsyn till det skjutit återbetalningen framför sig finns det även kategorin låntagare som av någon anledning inte betalat på sina studielån. Dessa belopp har trots indrivningsförsök inte betalats. Sannolikt har många av dessa låntagare haft rätt till nedsättning av årsbeloppet men av någon anledning har de inte ansökt om det. Den omständigheten att lånet inte betalats trots indrivningsförsök via Kronofogden eller via inkassobyrå tyder på att låntagarna saknar ekonomiska möjligheter att betala sitt studielån. Enligt CSN:s uppfattning kommer inte dessa låntagare att få bättre möjlighet att kunna betala lånen efter 67 års ålder.

Därutöver finns en grupp låntagare som kan ha ekonomiska möjligheter att betala sitt studielån men där CSN inte haft möjlighet att driva in lånet av olika anledningar. Genom att ta bort åldersavskrivningen kan försök till indrivning pågå under en längre tid. CSN bedömer dock att en slopad åldersavskrivning bara marginellt kommer att medföra ökade inbetalningar.

#### *Återkrav av studiemedel*

CSN delar den uppfattning som framkommer i promemorian att låga inkomster sannolikt är en avgörande orsak till att återkrav inte betalas tillbaka omgående. De som får återkrav avskrivet med hänsyn till ålder fick i de flesta fall sina återkrav beslutade för länge sedan och betalar in förhållandevis små belopp åren innan avskrivning sker. CSN bedriver en effektiv kravverksamhet för återkrav och bedömer att om återkravet inte kunnat drivas in före 68 års ålder finns det mycket små utsikter att återkravet kommer att betalas därefter. Den omständigheten att CSN måste fortsätta att hantera dessa skulder kommer att leda till ökad administration för CSN samt ökade kostnader för grundavgifter hos Kronofogden.

## 5. Författningsförslag

### *Övergångsbestämmelse*

Enligt punkten 2 i övergångsbestämmelserna ska bestämmelserna i 4 kap. 21 och 25 §§ studiestödslagen i den nya lydelsen tillämpas första gången i fråga om studielån för studier som *bedrivits* efter den 31 december 2014.

Många studerande har studieperioder som börjar under hösten 2014 och sträcker sig några veckor in i januari månad. Utbetalningarna för veckorna i januari sker dock som regel i slutet av december. För de som studerar utomlands kan utbetalningarna ske ännu tidigare. Enligt CSN:s uppfattning skulle slopad åldersavskrivning avseende lån som beviljats och betalats ut före riksdagens beslut och som avser studier under 2015 kunna innebära retroaktiv lagstiftning.

Ytterligare en aspekt är att förslaget medför olika avskrivningsregler beroende på om det är lån eller återkrav som avses. Med hänsyn till att veckor som är hänförliga till höstterminen, vid högskolestudier, ingår i ett återkrav även om veckorna ligger efter årsskiftet kommer lån som avser kalenderveckorna 1-2 skrivas av om de ingår i ett återkrav. Däremot skrivs inte lån avseende dessa veckor av.

Den föreslagna övergångsbestämmelsen medför även att de låntagare som ansöker om att få ändra sina lånevillkor från äldre lån till annuitetslån inte heller kommer att påverkas av att åldersavskrivningen tas bort.

Vidare har CSN uppmärksammat att myndighetens IT-system inom återbetalningen inte är konstruerat så att det på ett enkelt sätt går att fastställa hur mycket av en enskild utbetalning som är hänförlig till veckor före resp. efter årsskiftet.

CSN föreslår istället att övergångsbestämmelsen, om de nya bestämmelserna ska införas, utformas så att det är både utbetalningstillfället och när studierna bedrivs som avgör om de nya bestämmelserna ska tillämpas. Enligt CSN:s bedömning kommer vårt förslag bara få högst marginella effekter på vilka utbetalda lån som kommer att omfattas av ändringen. Vidare bedömer CSN att vårt förslag inte får några ekonomiska konsekvenser.

Bestämmelserna i 4 kap. 21 och 25 §§ i den nya lydelsen tillämpas första gången i fråga om studielån som betalas ut efter den 31 december 2014 och som avser studier efter denna tidpunkt.



*Ikraftträdande*

Enligt remissen föreslås de ändrade bestämmelserna träda i kraft den 1 januari 2015, vilket innebär en mycket kort tid mellan beslut och ikraftträdande. CSN anser att detta påverkar möjligheten att informera om de nya reglerna. I avvaktan på att beslut fattas kan CSN enbart informera om att reglerna eventuellt kommer att ändras. Det innebär att många låntagare kommer att ansöka om studiemedel utan att veta att de kommer att påverkas av de nya reglerna.

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Gellerbrant Hagberg efter föredragning av verksjuristen Helena Fällman i närvaro av chefsjuristen Åke Svensson. I arbetet med remissvaret har även verksjuristen Ulrika Åsemar, utredaren Car-Johan Stolt och verksamhetsutvecklaren Anna-Carin Eriksson deltagit.

Christina Gellerbrant Hagberg



Helena Fällman