



Statens kreditförluster på studielån

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om statens kreditförluster på studielån till handlingarna. Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Statens kreditförluster på studielån (RiR 2016:4). Riksrevisionen har granskat om statens hantering av risken för kreditförluster på studielån är ändamålsenlig och effektiv. Granskningen omfattar regeringens redovisning av förväntade förluster på statens budget och Centrala studiestödsnämndens (CSN) insatser för att säkerställa återbetalningen av lån.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning av de åtgärder som behöver vidtas med anledning av granskningsrapporten.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Behandlade förslag

Skrivelse 2016/17:34 Riksrevisionens rapport om statens kreditförluster på studielån.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Statens kreditförluster på studielån	6
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Statens kreditförluster på studielån

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:34 till handlingarna.

Stockholm den 12 januari 2017

På utbildningsutskottets vägnar

Lena Hallengren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lena Hallengren (S), Christer Nylander (L), Thomas Strand (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Stefan Jakobsson (SD), Michael Svensson (M), Håkan Bergman (S), Elisabet Knutsson (MP), Erik Bengtzboe (M), Gunilla Svantorp (S), Annika Eclund (KD), Roza Güclü Hedin (S), Maria Stockhaus (M), Christina Östberg (SD) och Alexandra Anstrell (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlar utskottet regeringens skrivelse 2016/17:34 Riksrevisionens rapport om statens kreditförluster på studielån. Inga motionsyrkanden har väckts med anledning av skrivelsen.

Riksrevisionen överlämnade granskningsrapporten Statens kreditförluster på studielån (RiR 2016:4) till riksdagen den 26 april 2016. Riksdagen överlämnade därefter granskningsrapporten till regeringen den 4 maj 2016. Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Riksgäldskontoret har yttrat sig till regeringen med anledning av granskningsrapporten (U2016/02252/SF). Regeringen överlämnade sin skrivelse om granskningsrapporten till riksdagen den 27 oktober 2016.

Bakgrund

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och en del av riksdagens kontrollmakt. Sedan den 1 januari 2011 gäller att alla effektivitetsgranskningar som inte avser Riksdagsförvaltningen eller riksdagens övriga myndigheter ska lämnas till riksdagen som i sin tur lämnar dem vidare till regeringen. Regeringen ska därefter inom fyra månader (juli och augusti oräknade) lämna en skrivelse till riksdagen som redogör för vilka åtgärder man vidtagit eller tänker vidta med anledning av en granskningsrapport.

Riksrevisionen har i detta ärende granskat om statens hantering av risken för kreditförluster på studielån är ändamålsenlig och effektiv. Granskningen omfattar regeringens redovisning av förväntade förluster på statens budget och CSN:s insatser för att säkerställa återbetalningen av lån. Granskningen har huvudsakligen gjorts genom dokumentstudier av offentligt tryck och genom intervjuer med företrädare för bl.a. CSN, Riksgäldskontoret och Regeringskansliet.

Den samlade stocken av studielån från CSN uppgick till 207 miljarder kronor 2015. Av dessa fordringar betraktar CSN nästan 28 miljarder kronor eller 14 procent som osäkra till följd av lånevillkorens utformning och bristande betalningsvilja. Låntagare som är bosatta i utlandet är kraftigt överrepresenterade bland dem som missköter återbetalningar av studielån.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Statens kreditförluster på studielån.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vid anslagsberäkningen för förväntade förluster på studielån utgå från den bedömda risken hos nyttillkomna låntagare snarare än från den genomsnittliga risken i hela stocken av annuitetslån. Den nuvarande modellen för hantering av kreditförluster på studielån infördes 2014. Regeringen avser inte i nuläget att initiera några förändringar av hanteringen, men avser däremot att föra en dialog med CSN om hur modellen eventuellt kan utvecklas.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens uppfattning att riksdagen bör få mer information om hur kostnaden för studielån fördelar sig på lånevillkorens utformning respektive misskötta betalningar. Regeringen avser dock inte att förtydliga denna uppdelning i anslagsposter utan har i stället utvecklat resultatredovisningen i detta avseende i budgetpropositionen för 2017.

Regeringen instämmer även i Riksrevisionens slutsats att regeringens och CSN:s arbete med återbetalningen av studielån kan förbättras. CSN har därför fått i uppdrag att öka återbetalningen av obetalda skulder. Regeringen delar också intentionerna bakom rekommendationen att regeringen bör verka för att få till stånd internationella avtal på området och avser att närmare se över och arbeta med frågan. Regeringen kommer enligt skrivelsen att fortsätta arbeta målinriktat med de högt prioriterade återbetalningsfrågorna och avser att noga följa utvecklingen på området.

Utskottets överväganden

Statens kreditförluster på studielån

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:34 Riksrevisionens rapport om statens kreditförluster på studielån till handlingarna.

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar att förväntade förluster på nya studielån inte beräknas med etablerade metoder, som utgår från den bedömda risken hos nytillkomna låntagare snarare än från den genomsnittliga risken i hela stocken av annuitetslån. Med etablerade metoder kan förlustavsättningen enligt Riksrevisionen bättre spegla sannolikheten för misskötta betalningar hos nytillkomna låntagare. För att visa att detta är möjligt redovisar Riksrevisionen en egen modell för beräkning av sannolikheten för misskötta betalningar i granskningsrapporten.

Ansatsen som i dag används för att beräkna förväntade förluster utgår från CSN:s nedskrivning för osäkra fordringar. För den uppgiften är beräkningsmetoden enligt Riksrevisionen ändamålsenlig, men den är inte lämplig för analys av låntagarnas framtida betalningsbeteende. Den ger enligt Riksrevisionen heller ingen information om träffsäkerheten i de olika trygghetsreglerna, t.ex. nedsatta årsbelopp till följd av låg inkomst, som ska kompensera för låntagares bristande betalningsförmåga – med andra ord om studielånens subventioner går till avsedda ändamål.

Riksrevisionen anser även att statens totala kostnader för studielån kan redovisas tydligare på statens budget och till riksdagen. Av nedskrivningen för osäkra fordringar i CSN:s årsredovisning på 27,9 miljarder kronor kan två tredjedelar hänföras till lånevillkorens utformning (19,6 miljarder kronor) och resterande tredjedel (8,3 miljarder kronor) till låntagare som missköter sina betalningar. I dagsläget informerar regeringen inte riksdagen om hur kostnaden för studielån fördelar sig på lånevillkorens utformning respektive misskötta betalningar.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att låntagare som bor i utlandet svarar för 8 procent av utestående fordringar, men samtidigt står för hälften av de drygt 8 miljarder kronor som CSN betraktar som osäkra på grund av misskötsel. CSN:s ansträngningar att få dessa låntagare att betala i större utsträckning har inte gett några synliga effekter på de nyckeltal som myndigheten använder för uppföljning. I stället har inbetalningarna från låntagare i utlandet minskat som andel av debiterat årsbelopp och uppgick till

ca 70 procent 2015. Som jämförelse var återbetalningsgraden för låntagare som bor i Sverige nästan 94 procent. Någon tillfredsställande förklaring till den negativa utvecklingen finns enligt Riksrevisionen inte, utöver förhoppningen om att förbättrade arbetssätt och genomförda anpassningar av regelverket kommer att ge resultat på sikt.

Riksrevisionen menar att CSN i större utsträckning kan använda befintlig statistik om sina ca 1,5 miljoner låntagare för att analysera låntagarnas framtida betalningsbeteende, detta för att myndigheten ska kunna rikta förebyggande åtgärder till relevanta grupper. För att vända utvecklingen med obetalda skulder från låntagare i utlandet anser Riksrevisionen också att fler internationella samarbeten än de som i dag finns på området bör prövas.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till CSN

Riksrevisionen rekommenderar CSN att fullfölja arbetet i vissa angelägna frågor. Det gäller dels CSN:s möjligheter att införa s.k. prediktiva, dvs. framåtblickande, analysmetoder för att kunna vidta träffsäkra åtgärder gentemot låntagare med hög risk för missköta betalningar, dels att utreda varför inbetalningarna sjunker i förhållande till det debiterade beloppet från låntagare som bor i utlandet.

CSN bör enligt Riksrevisionen också utöka de samarbeten som finns med studiestödsmyndigheter i andra länder om adressutbyten och annan information som kan förbättra förutsättningarna för indrivning av obetalda skulder från låntagare i utlandet.

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vid anslagsberäkningen för förväntade förluster på studielån som ställts ut fr.o.m. 2014 utgå från den bedömda risken hos nytillkomna låntagare snarare än från den genomsnittliga risken i hela stocken av annuitetslån. Regeringen bör också förtydliga indelningen i anslagsposter så att det av statens budget framgår hur stor del av avsättningen för kreditförluster som bedöms bero på lånevillkorens utformning respektive missköta betalningar.

Regeringen bör vidare göra en översyn av träffsäkerheten i studielånens olika trygghetsregler för att säkerställa att syftet med reglerna uppnås.

Regeringen bör även verka för att få till stånd internationella avtal som gör det möjligt att driva in studielån i andra länder med stöd av beslut eller domar från Sverige.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen anger i skrivelsen att hanteringen av kreditförluster på studielån budgetåret 2014 anpassades till budgetlagens (2011:203) bestämmelser om statens utlåning. CSN ska enligt myndighetens regleringsbrev årligen fastställa en procentsats som ska gälla som underlag för avsättning av medel för förväntad förlust i fråga om studielån som beräknas beviljas under året. För 2014, 2015 och 2016 har andelen beräknats till 7,3 procent av utlånat belopp. Nuvarande modell för beräkning av denna procentsats har tagits fram av CSN med stöd av bl.a. Ekonomistyrningsverket. Riksgäldskontoret, som har fått tillfälle att yttra sig över granskningsrapporten, har instämt i Riksrevisionens kritik mot beräkningsmodellen.

Regeringen anger att den är medveten om att den aktuella modellen för beräkning av förväntade förluster på studielån innebär ett visst avsteg från de generella modeller som börjat utvecklas inom bankerna i samråd med Finansinspektionen. Regeringen anser dock fortfarande att modellen till stor del tar hänsyn till det särskilda regelverk som gäller för CSN:s utlåning. Regeringen avser mot bl.a. denna bakgrund inte att i nuläget initiera några förändringar av den hantering av kreditförluster som infördes 2014. Regeringen avser dock att föra en dialog med CSN om hur modellen för att beräkna förväntade förluster eventuellt kan utvecklas. När det gäller Riksrevisionens uppfattning att den nuvarande beräkningsmodellen har begränsad analytisk nytta nämner regeringen att CSN i sitt yttrande även har aviserat att myndigheten hösten 2016 avser att påbörja arbetet med en analysmodell som bygger på prediktiva analyser. Regeringen delar Riksrevisionens rekommendation om att CSN bör fullfölja detta arbete.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens åsikt om att regeringen bör ge riksdagen mer information om hur kostnaden för studielån fördelar sig på lånevillkorens utformning respektive missköta betalningar. Regeringen avser dock inte att förtydliga denna uppdelning genom anslagsposter, utan har i stället utvecklat resultatredovisningen till riksdagen i budgetpropositionen för 2017 i den del som avser osäker fordran av den totala studieskulden.

Regeringen delar vidare Riksrevisionens bedömning att det bör göras en översyn av träffsäkerheten i studielånens olika trygghetsregler för att säkerställa att syftet med reglerna uppnås. Regeringen anser att det också är viktigt att studiestödets trygghetsregler faktiskt används av dem som de är avsedda att skydda och att det behövs mer kunskap om detta. Det är enligt regeringen också viktigt med utökade kunskaper om hur trygghetsreglerna förväntas användas i framtiden för att kunna förbättra beräkningarna av CSN:s osäkra fordran.

Regeringen delar också intentionerna bakom Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör verka för att få till stånd internationella avtal som gör det möjligt att driva in studielån i andra länder med stöd av beslut eller domar från Sverige. Frågan är enligt regeringen dock komplicerad,

bl.a. med tanke på att studiestöd ur ett rättsligt perspektiv betraktas olika i olika länder.

Riksrevisionens rekommendationer till CSN

När det gäller Riksrevisionens rekommendationer till CSN anger regeringen bl.a. i skrivelsen att man under de senaste åren har bedrivit ett omfattande arbete för att ge CSN ökade möjligheter att driva in studiestödsfordringar.

Regeringen instämmer, i likhet med CSN, i Riksrevisionens rekommendationer om att CSN bör fullfölja arbetet med att dels utreda möjligheten till prediktiva analysmetoder, dels utreda varför inbetalningarna sjunker i förhållande till det debiterade beloppet från låntagare som bor utomlands.

Regeringen instämmer också i Riksrevisionens rekommendation att CSN bör utöka de samarbeten som finns med studiestödsmyndigheter i andra länder om adressutbyten och annan information som kan förbättra förutsättningarna för indrivning av obetalda studieskulder från låntagare i utlandet. CSN har i sitt yttrande redogjort för pågående samarbete mellan Sverige, Nederländerna och Storbritannien, som har skapats inom EU-nätverket Network of Experts on Student Support in Europe (NESSIE). Avsikten är enligt CSN att fler länder ska ansluta sig till samarbetet, vilket myndigheten också ställer sig positiv till. CSN anser även att fler frågor inom återbetalningsområdet bör drivas inom NESSIE. Regeringen ser positivt på CSN:s ambitioner om utökade samarbeten med andra studiestödsmyndigheter och lyfter fram att utökade samarbeten inte minst är viktigt när det gäller de länder där flest utlandsbosatta låntagare befinner sig.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

När det gäller regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser anger regeringen att man i augusti 2016 gav CSN i uppdrag att öka återbetalningen av obetalda skulder (U2016/03525/SF). Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 31 januari respektive den 31 mars 2017.

Regeringen framhåller att det ingår i ovanstående uppdrag att CSN både ska utreda förbättrade analysmetoder för att med bättre träffsäkerhet kunna vidta åtgärder i ett tidigt skede mot låntagare med hög risk för bristande betalning och närmare analysera varför inbetalningarna från de utlandsbosatta minskar. För att säkerställa att CSN över tid har tillgång till korrekta adresser och kontaktuppgifter till låntagare ska myndigheten enligt uppdraget också vidta eller föreslå åtgärder för att uppnå detta. CSN ska även kartlägga hur trygghetsreglerna inom studiestödssystemet används och bl.a. analysera hur användningen av trygghetsreglerna bättre ska kunna förutses. För att

ytterligare öka återbetalningen av obetalda skulder har regeringen därutöver gett CSN i uppdrag att

- med utgångspunkt i de åtgärder som myndigheten redovisade 2015 i rapporten Uppdrag att redovisa åtgärder för att öka återbetalningen av obetalda skulder (U2015/2962/SF) redovisa vilka effekter åtgärderna har fått samt analysera vilka av dessa åtgärder som har störst effekt när det gäller att öka inbetalningar och andel inbetalt av debiterat belopp
- utreda möjligheten att ytterligare begränsa rätten till studiemedel för studerande med obetalda årsbelopp och återkrav
- vidta eller föreslå åtgärder för att få fler låntagare med rätt till nedsättning av årsbeloppet att ansöka om nedsättning.

Regeringen anger därutöver att den avser att närmare se över och arbeta med frågan om att få till stånd internationella avtal på området för att öka återbetalningarna från låntagare i utlandet.

Regeringen avser inte i nuläget att initiera några förändringar i den hantering av kreditförluster som infördes 2014. Regeringen avser däremot att föra en dialog med CSN om hur modellen för att beräkna förväntade förluster eventuellt kan utvecklas och avser att följa frågan noga. När det gäller Riksrevisionens uppfattning att den nuvarande beräkningsmodellen har begränsad analytisk nytta påpekar regeringen att flera av de ovan angivna uppdragsdelarna till CSN syftar till att förbättra möjligheterna till analys av framtida betalningsbeteenden.

Vidare avser regeringen inte att förtydliga indelningen i anslagsposter så att det framgår av statens budget hur stor del av avsättningen för kreditförluster som bedöms bero på lånevillkorens utformning respektive missköta betalningar. Regeringen anger att man i stället har utvecklat resultatredovisningen till riksdagen i budgetpropositionen för 2017 i den del som avser osäker fordran av den totala studieskulden (prop. 2016/17:1 utg.omr. 15 avsnitt 2.4.8). Den utvecklade redovisningen syftar till att ge riksdagen en bättre beskrivning av vad i den osäkra fordran som bedöms bero på misskötsel respektive på de trygghetsregler som finns för återbetalningen. Regeringen framhåller dock att det rör sig om en uppskattning eftersom det är svårt att särskilja vilken av flera orsaker som är den huvudsakliga orsaken till avskrivningen av studielån.

Regeringen bedömer slutligen att frågan med skrivelsen kan anses vara slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att den samlade stocken av studielån från CSN uppgick till 207 miljarder kronor 2015. Ur ett statsfinansiellt perspektiv utgör studielåneportföljen därmed en betydande finansiell tillgång. Studielånen är också en del av studiestödet vars uppgift bl.a. är att verka

rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Utifrån detta vill utskottet understryka hur viktig en god förvaltning av studielånen är för såväl samhällsekonomin i stort som individers möjligheter till utbildning.

Utskottet instämmer i regeringens bedömningar av de åtgärder som behöver vidtas med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Utskottet ser särskilt positivt på det breda uppdrag som CSN har fått efter Riksrevisionens granskning för att öka återbetalningen av obetalda skulder. Utskottet kan konstatera att låntagare som bor i utlandet står för hälften av de drygt 8 miljarder kronor som CSN betraktar som osäkra på grund av misskötsel, samtidigt som de bara svarar för 8 procent av utestående fordringar totalt. Inom ramen för CSN:s uppdrag och regeringens övriga åtgärder vill utskottet därför lyfta fram vikten av att säkerställa en bättre återbetalning av skulder från personer som bor i utlandet.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2016/17:34 Riksrevisionens rapport om statens kreditförluster på studielån.