

Utgiftsområde 15

Studiestöd

Utgiftsområde 15 – Studiestöd

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagförslag.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	5
3	Utgiftsområde 15 Studiestöd	7
3.1	Utgiftsområdets omfattning.....	7
3.2	Utgiftsutveckling.....	7
3.3	Mål för utgiftsområdet.....	8
3.4	Kort beskrivning av studiestödet	8
3.5	Kort beskrivning av lånesystemet	10
3.6	Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder	11
3.7	Resultatredovisning	12
3.7.1	Studiestödets rekryterande effekt.....	14
3.7.2	Studiestödets utjämnande effekt	18
3.7.3	Studiestödets effekt på samhällsekonomin	20
3.8	Regeringens bedömning av måluppfyllelsen	22
3.8.1	Studiestödets rekryterande effekt.....	22
3.8.2	Studiestödets utjämnande effekt	24
3.8.3	Studiestödets effekt på samhällsekonomin	25
3.8.4	Sammanfattande kommentar över måluppfyllelsen.....	27
3.9	Politikens inriktning	27
3.10	Vissa anpassningar av studiestödet	28
3.10.1	Ärendet och dess beredning	28
3.10.2	Räntan på studielån behöver förändras	28
3.10.3	Nuvarande reglering.....	28
3.10.4	Låntagare ska få ökade möjligheter till ändrade betalningsvillkor .	30
3.10.5	Ikraftträdande.....	32
3.10.6	Konsekvenser.....	32
3.10.7	Författningskommentar.....	34
3.10.8	Räntan på studielån ska finansiera framtida kreditförluster på lånen.....	34
3.10.9	Konsekvenser.....	42
3.11	Budgetförslag.....	43
3.11.1	1:1 Studiehjälp.....	43
3.11.2	1:2 Studiemedel.....	44
3.11.3	1:3 Omställningsstudiestöd.....	45
3.11.4	1:4 Statens utgifter för studiemedelsräntor	46
3.11.5	1:5 Bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning och vid viss föräldrautbildning i teckenspråk.....	47
3.11.6	1:6 Bidrag till vissa studiesociala ändamål	48
3.11.7	1:7 Studiestartsstöd.....	49
3.11.8	1:8 Centrala studiestödsnämnden	50
3.11.9	Lån i Riksgäldskontoret	50
3.11.10	1:9 Överklagandenämnden för studiestöd.....	51
Bilaga 1	Vissa anpassningar av studiestödet	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395) (avsnitt 2.1 och 3.10).
2. Riksdagen godkänner att räntan på studielån fr.o.m. den 1 januari 2023 bestäms så att den även omfattar beräknade framtida kreditförluster på studielån finansierade genom upplåning i Riksgäldskontoret och kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån (avsnitt 3.10).
3. Riksdagen godkänner att utöver ränta motsvarande förväntade förluster på nyutlåning fr.o.m. den 1 januari 2023 förs även den del av räntan på studielån som avser beräknade kreditförluster och kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån beviljade t.o.m. den 31 december 2022 till konto i Riksgäldskontoret och används för finansiering av konstaterade förluster (avsnitt 3.10).
4. Riksdagen godkänner att medel motsvarande de anslagsmedel som under perioden 2014–2022 förts till ett konto i Riksgäldskontoret för finansiering av konstaterade förluster på studielån inklusive ränta levereras in till inkomsttitel på statens budget (avsnitt 3.10).
5. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2023 ta upp lån i Riksgäldskontoret för studielån som inklusive tidigare upplåning uppgår till högst 276 000 000 000 kronor (avsnitt 3.11.9).
6. Riksdagen anvisar anslagen för budgetåret 2023 inom utgiftsområde 15 Studiestöd enligt tabell 1.1.
7. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2023 ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst de belopp och inom de tidsperioder som anges i tabell 1.2.

Tabell 1.1 Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag

1:1 Studiehjälp	4 499 895
1:2 Studiemedel	19 738 606
1:3 Omställningsstudiestöd	1 360 000
1:4 Statens utgifter för studiemedelsräntor	734 890
1:5 Bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning och vid viss föräldrautbildning i teckenspråk	62 150
1:6 Bidrag till vissa studiesociala ändamål	27 000
1:7 Studiestartsstöd	400 000
1:8 Centrala studiestödsnämnden	1 071 379
1:9 Överklagandenämnden för studiestöd	18 475
Summa anslag inom utgiftsområdet	27 912 395

Tabell 1.2 Beställningsbemyndiganden

Tusental kronor

Anslag	Beställningsbemyndigande	Tidsperiod
1:6 Bidrag till vissa studiesociala ändamål	4 000	2024
Summa beställningsbemyndiganden inom utgiftsområdet	4 000	

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395) att punkt 5 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2021:475) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

5. Den som har beviljats studielån eller återbetalningspliktiga studiemedel enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa *eller som har beviljats studielån för tid under perioden 1 juli 2001–31 december 2021* och som tar emot studielån för tid efter den 31 december 2021 kan begära att lånen ska betalas tillbaka enligt bestämmelserna i 4 kap. 4, 21 och 25 §§ i den nya lydelsen. De ändrade betalningsvillkoren ska börja tillämpas vid kalenderårsskiftet året närmast efter det år då låntagaren har begärt ändrade betalningsvillkor. Ändrade betalningsvillkor får dock inte beslutas om lånet har sagts upp till omedelbar betalning enligt 8 kap. 52 § studiestödslagen (1973:349), punkt 18 eller 19 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna, eller enligt 4 kap. 27 a §. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en ansökan om ändrade betalningsvillkor ska göras och vid vilken tidpunkt en sådan ansökan senast ska göras.

Föreslagen lydelse

5. Den som har beviljats studielån eller återbetalningspliktiga studiemedel enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa och som tar emot studielån för tid efter den 31 december 2021 kan begära att lånen ska betalas tillbaka enligt bestämmelserna i 4 kap. 4, 21 och 25 §§ i den nya lydelsen. *Den som har beviljats studielån för tid under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 kan begära att lånen ska betalas tillbaka enligt bestämmelserna i 4 kap. 4, 21 och 25 §§ i den nya lydelsen.* De ändrade betalningsvillkoren ska börja tillämpas vid kalenderårsskiftet året närmast efter det år då låntagaren har begärt ändrade betalningsvillkor. Ändrade betalningsvillkor får dock inte beslutas om lånet har sagts upp till omedelbar betalning enligt 8 kap. 52 § studiestödslagen (1973:349), punkt 18 eller 19 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna, eller enligt 4 kap. 27 a §. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en ansökan om ändrade betalningsvillkor ska göras och vid vilken tidpunkt en sådan ansökan senast ska göras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

3 Utgiftsområde 15 Studiestöd

Efter ett val som inneburit ett regeringsskifte ska budgetpropositionen överlämnas till riksdagen inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt. Denna budgetproposition omfattar, trots den korta tid som stått till förfogande, många viktiga reformer. Det har dock inte varit möjligt för regeringen att föreslå nya mål för utgiftsområden eller ge den redovisning av resultat som enligt budgetlagen (2011:203) ska ingå i budgetpropositionen ett innehåll som fullt ut återspeglar regeringens politik.

3.1 Utgiftsområdets omfattning

Utgiftsområdet omfattar utgifter för ekonomiskt stöd till enskilda under studier och utgifter för vissa studiesociala insatser. Även utgifter för hanteringen av studiestöden, som huvudsakligen sköts av Centrala studiestödsnämnden (CSN), och ärendehantering inom Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) hör till utgiftsområdet.

3.2 Utgiftsutveckling

Tabell 3.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 15 Studiestöd

Miljoner kronor

	Utfall 2021	Budget 2022 ¹	Prognos 2022	Förslag 2023	Beräknat 2024	Beräknat 2025
1:1 Studiehjälp	4 345	4 440	4 440	4 500	4 593	4 682
1:2 Studiemedel	18 856	19 835	18 404	19 739	20 665	21 780
1:3 Omställningsstudiestöd				1 360	2 836	4 877
1:4 Statens utgifter för studiemedelsräntor	102	19	19	735	1 343	2 152
1:5 Bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning och vid viss föräldrautbildning i teckenspråk	48	62	52	62	62	62
1:6 Bidrag till vissa studiesociala ändamål	26	31	29	27	27	27
1:7 Studiestartsstöd	420	400	400	400	400	410
1:8 Centrala studiestödsnämnden	913	1 090	1 059	1 071	1 115	1 078
1:9 Överklagandenämnden för studiestöd	16	17	17	18	19	19
Äldre anslag						
2022 1:3 Avsättning för kreditförluster	1 863	2 007	1 869			
Totalt för utgiftsområde 15 Studiestöd	26 588	27 901	26 287	27 912	31 059	35 088

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Tabell 3.2 Förändringar av utgiftsramen för utgiftsområde 15 Studiestöd

Miljoner kronor

	2023	2024	2025
Anvisat 2022¹	27 801	27 801	27 801
Pris- och löneomräkning ²	12	39	63
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	-825	435	2 278
varav BP23 ³	131		
Makroekonomisk utveckling	2 288	4 639	6 509
Volymer	-1 405	-1 411	-1 538
Överföring till/från andra utgiftsområden			
Övrigt	40	-445	-26
Ny utgiftsram	27 912	31 059	35 088

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2022. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2024–2025 är preliminär.

³ Exklusive pris- och löneomräkning.

Tabell 3.3 Utgiftsram realekonomiskt fördelad för utgiftsområde 15 Studiestöd

Miljoner kronor

	2023
Transfereringar ¹	26 056
Verksamhetsutgifter ²	1 856
Investeringar ³	0
Summa utgiftsram	27 912

Anm.: Den realekonomiska fördelningen baseras på utfall 2021 samt kända förändringar av anslagens användning.

¹ Med transfereringar avses inkomstöverföringar, dvs. utbetalningar av bidrag från staten till exempelvis hushåll, företag eller kommuner utan att staten erhåller någon direkt motprestation.

² Med verksamhetsutgifter avses resurser som statliga myndigheter använder i verksamheten, t.ex. utgifter för löner, hyror och inköp av varor och tjänster.

³ Med investeringar avses utgifter för anskaffning av varaktiga tillgångar såsom byggnader, maskiner, immateriella tillgångar och finansiella tillgångar.

3.3 Mål för utgiftsområdet

Målen för utgiftsområdet är att studiestödet ska verka rekryterande för både kvinnor och män och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Det ska vidare 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. Studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken.

Målen för studiestödet slogs fast i samband med studiestödsreformen 2001, se propositionen Ett reformerat studiestödssystem (prop. 1999/2000:10, bet. 1999/2000:UbU7, rskr. 1999/2000:96) och förtydligades i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:UbU2, rskr. 2015/2016:58).

3.4 Kort beskrivning av studiestödet

Studiehjälp

Studiehjälp består i huvudsak av studiebidrag som lämnas till heltidsstuderande i gymnasieskolan, extra tillägg som kan lämnas till studerande från inkomstsvaga hushåll och inackorderingsstillägg som kan lämnas till vissa studerande på fristående skolor som måste bo inackorderade på skolorten. Studiebidrag lämnas med 1 250 kronor per månad under tio månader per år. Storleken på det extra tillägget är beroende av elevens och föräldrarnas sammanlagda inkomster och förmögenhet. Inackorderings-

tillägget lämnas med ett belopp som är beroende av avståndet mellan föräldrahemmet och skolan.

Bidrag till vissa elever med funktionsnedsättning i gymnasieskolan (Rg-bidrag)

Rg-bidrag lämnas för kostnader för mat, boende och hemresor vid viss gymnasieutbildning för döva och hörselskadade elever vid riksgymnasierna i Örebro samt till svårt rörelsehindrade elever i särskilt anpassad utbildning. Inom Rg-bidraget finns ett tilläggsbidrag som kan lämnas till elever som förutom Rg-bidrag får aktivitetsersättning och som därför inte har rätt till studiemedel.

Lärlingsersättning

Elever i gymnasial lärlingsutbildning kan få en kostnadsersättning, s.k. lärlingsersättning. Lärlingsersättning lämnas med 1 000 kronor per månad.

Studiemedel

Studerande som uppfyller vissa grundvillkor har rätt till studiemedel. Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Totalbeloppet (bidrag och lån) per studiemånad uppgår till 12 012 kronor för heltidsstudier 2022. Det finns två olika nivåer på bidraget, en generell och en högre nivå. Den generella bidragsnivån utgör 30,3 procent av totalbeloppet medan den högre nivån utgör 67,1 procent. Studiemedel med den högre bidragsnivån kan lämnas för studier på grundläggande och gymnasial nivå till vuxna studerande som saknar sådan utbildning men även under vissa förutsättningar till studerande under 25 år. Studiebidraget är skattefritt och pensionsgrundande. I vissa fall kan den studerande även få tilläggsbidrag, tilläggs lån och merkostnads lån. Tilläggsbidraget lämnas till studerande med barn och utgör ett differentierat kompletterande stöd beroende på antalet barn. Tilläggs lån kan lämnas till studerande över 25 år som har haft en viss arbetsinkomst före studiestarten. Lån kan även lämnas för vissa merkostnader som den studerande har i samband med sina studier.

Studiestartsstöd

Studiestartsstödet består av bidrag utan inslag av lån och utgör ett komplement till studiemedelsystemet. Studerande med barn kan få ett tilläggsbidrag. Studiestartsstöd får lämnas med 9 941 kronor per studiemånad för heltidsstudier 2022 till den som har kort tidigare utbildning och ett stort behov av utbildning på grundläggande och gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Stödet får lämnas till vissa personer som är arbetssökande fr.o.m. det kalenderår den studerande fyller 25 år.

Omställningsstudiestöd

Sedan den 30 juni 2022 finns ett nytt omställningsstudiestöd. Syftet med det nya omställningsstudiestödet är att förbättra förutsättningarna för vuxna att finansiera studier som stärker deras framtida ställning på arbetsmarknaden. Omställningsstudiestödet, som består av bidrag och lån, innebär att de allra flesta kan studera med minst 80 procent av lönen i upp till ett år.

Återbetalning av studielån

Det finns för närvarande fyra olika återbetalningssystem. I varje system finns det särskilda återbetalnings- och trygghetsregler som under vissa förutsättningar kan ge möjlighet till bl.a. nedsättning av årsbeloppet och avskrivning av studielån.

Bidrag vid viss föräldrautbildning i teckenspråk (s.k. TUFF-ersättning)

Föräldrar till barn som använder teckenspråk, och med föräldrar likställda personer, kan få ersättning när de deltar i utbildning i teckenspråk.

Studielitteratur till vissa högskolestuderande

Högskolestuderande som har en funktionsnedsättning i form av läsnedsättning kan få låna tillgänglighetsanpassad studielitteratur genom Myndigheten för tillgängliga medier.

Utländska medborgare

En studerande som inte är svensk medborgare kan under vissa förutsättningar få studiestöd för studier i Sverige. Det gäller utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige och utländska medborgare med uppehållsrätt som bedöms ha en varaktig anknytning till Sverige. Det gäller också i vissa fall utländska medborgare som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vidare ska vissa utländska medborgare i studiestödshänseende jämnställas med svenska medborgare. Det rör sig främst om migrerande arbetstagare och egenföretagare som är medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz och deras familjemedlemmar samt personer med permanent uppehållsrätt i Sverige. Tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta här och innehavare av s.k. EU-blåkort jämnställs också med svenska medborgare vid studier i Sverige. När det gäller rätt till studiehjälp jämnställs vissa familjemedlemmar till gästforskare respektive till innehavare av EU-blåkort med svenska medborgare.

3.5 Kort beskrivning av lånesystemet

Fyra olika system

Det finns för närvarande fyra olika lånesystem. De fyra olika återbetalningssystemen avser återbetalningspliktiga studiemedel tagna före 1989, studielån tagna under perioden 1 januari 1989–30 juni 2001, studielån tagna under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 och studielån tagna efter den 31 december 2021. Lån som har tagits för studier som påbörjats efter den 30 juni 2001 är ett s.k. annuitetslån. Det totala antalet låntagare i återbetalningssystemen uppgick 2021 till ca 1,65 miljoner. Låntagarnas skuld består av lån och kapitaliserade räntor samt administrativa avgifter. Låntagarnas totala skuld uppgick vid utgången av 2021 till ca 241,1 miljarder kronor.

Den genomsnittliga skulden när det gäller annuitetslån är 152 100 kronor för kvinnor och 146 800 kronor för män. Historiskt sett har män haft högre studieskulder än kvinnor men sedan 2008 har kvinnor högre skulder på sina annuitetslån. Denna förändring beror troligtvis på att kvinnor i genomsnitt har studiemedel under en något längre tid än män samt på att män betalar av sina skulder i något snabbare takt än kvinnor.

Lån i Riksgäldskontoret

CSN finansierar sedan 1989 studielånen genom upplåning i Riksgäldskontoret. Sedan den 1 januari 2014 gäller budgetlagens (2011:203) bestämmelser om statlig utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret för all nyutlåning av studielån. Befintliga lån hanteras dock som tidigare med finansiering av konstaterad förlust. Kreditmodellen enligt budgetlagen innebär att den förväntade kostnaden för lånet ska beräknas innan ett lån ställs ut. För studielånen innebär detta att de förväntade förlusterna för nyutlåning beräknas och anslagsfinansieras när lånen utfärdas. Vid

beräkningen fastställer CSN en procentandel av utlånat belopp, vilken är 5,5 procent för 2022. Medel för förväntade förluster förs till en kreditreserv och används sedan för att täcka avskrivningar av lånefordringar. I denna proposition föreslås en förändring av denna modell, se avsnitt 3.10.

Amorteringar från låntagarna som motsvarar upplånade medel minskar CSN:s låneskuld i Riksgäldskontoret. De räntor som påförs låntagarna och som är obetalda vid årsskiftet kapitaliseras och ökar den enskildes skuld. Den del av den enskildes skuld som utgörs av kapitaliserade räntor lånas upp i Riksgäldskontoret. Samtliga amorteringar av kapitaliserade räntor från låntagare minskar låneskulden i Riksgäldskontoret.

CSN disponerar mottagna räntor från låntagarna för att finansiera räntan på studielånen i Riksgäldskontoret. Låntagarna betalar en nedsatt ränta på sina studielån och annuitetslån till CSN. Räntesatsen är 70 procent av den ränta som CSN betalar till Riksgäldskontoret, vilken för 2022 är 0,0 procent. Den 30-procentiga nedsättningen av räntan finansieras genom medel på anslag.

3.6 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder

Det har under de senaste åren pågått en översyn av resultatredovisningen för utgiftsområdet. Denna har tidigare lett till att indikatorerna har reviderats och minskat i antal. I årets redovisning är dock indikatorerna desamma som föregående år. Ambitionen är att redovisa indikatorerna i så långa tidsserier som möjligt och i de flesta fall är också tidsserierna ett år längre jämfört med förra årets resultatredovisning. Statistik över de indikatorer som redovisas kommer primärt från CSN:s databas med officiell statistik inom studiestödsområdet. Tidsseriernas början utgår därför i många fall från det startår som finns tillgängligt i databasen.

Det finns en nära koppling mellan det rekryterande och det utjämnande målet på så sätt att båda målen handlar om att studiestödet ska bidra till att personer som inte annars skulle ha påbörjat studier gör det. Det rekryterande målet är dock av mer generell karaktär, dvs. studiestödet bör vara utformat på ett sådant sätt att det rekryterar bredare grupper till studier, medan det utjämnande målet kan definieras som att studiestödet ska vara selektivt rekryterande, dvs. det bör vara utformat på ett sådant sätt att det i vissa fall specifikt riktar sig till att rekrytera särskilda grupper till studier. När det gäller att studiestödet ska ha en god effekt på samhällsekonomin över tid har fokus lagts på att den del av studiestödet som utgörs av lån ska återbetalas fullt ut.

De indikatorer som används för att mäta den rekryterande effekten är:

- andel vuxna studerande på grundläggande och gymnasial nivå med studiemedel av det totala antalet studerande på dessa nivåer, även fördelat efter kön,
- andel studerande med studiemedel av det totala antalet studerande på eftergymnasial nivå, även fördelat efter kön,
- andelen studerande utomlands med studiemedel på gymnasial och eftergymnasial nivå av samtliga studerande med studiemedel på dessa nivåer, även fördelat efter kön,
- studiemedlens allmänna köpkraft i en jämförelse med konsumentprisindex,
- antal studerande som tog studielån i förhållande till antal studerande med studiebidrag (s.k. lånebenägenhet) på grundläggande, gymnasial och eftergymnasial nivå, även fördelat efter kön, och
- andel studerande med tilläggs lån av det totala antalet studerande med studiemedel på grundläggande, gymnasial och eftergymnasial nivå.

De indikatorer som används för att mäta den utjämnande effekten är:

- andel studerande med inackorderingstillägg och extra tillägg,
- antal vuxna studerande på grundläggande och gymnasial nivå med studiestartsstöd, även fördelat efter kön,
- andel studerande med den högre bidragsnivån av det totala antalet studerande med studiemedel på grundläggande och gymnasial nivå, och
- andelen studerande med tilläggsbidrag på grundläggande, gymnasial och eftergymnasial nivå av det totala antalet studerande med studiemedel på dessa nivåer.

De indikatorer som används för att mäta den goda effekten på samhällsekonomin är:

- andel förväntade förluster, tidigare benämnda osäkra fordringar, av den totala studieskulden,
- andel inbetalt årsbelopp för samtliga låntagare, fördelat efter bosättning,
- andel av låntagarna som har beviljats nedsättning av årsbeloppet vid årets slut av samtliga återbetalningsskyldiga låntagare och totalt värde på nedsättningen,
- antal beviljade avskrivningsärenden fördelat på skäl och totalt avskrivet belopp, och
- total fordran på utomlands bosatta återbetalare, varav andel reserveringar för låneförluster, tidigare kallade osäkra fordringar.

3.7 Resultatredovisning

Den resultatredovisning som lämnas i budgetpropositionen bygger huvudsakligen på resultat som avser 2021. Covid-19-pandemin har fått stora konsekvenser för människors liv, hälsa och ekonomi samt för ekonomin i Sverige och internationellt. Den har också påverkat människors möjlighet att studera, såväl i Sverige som utomlands.

Omfattande åtgärder har vidtagits för att omhänderta effekterna i samhället av pandemin. Till exempel slopades fribeloppet, som reglerar hur mycket en studerande får tjäna utan att studiestödet minskas, tillfälligt under 2020 för studerande med studiemedel och studiestartsstöd men även för 2021 och första halvåret 2022 för studerande med studiemedel. Även det s.k. arbetslöshetsvillkoret inom studiestartsstödet lättades tillfälligt för studier som påbörjades under perioden 1 juli 2020–31 december 2021 så att fler nyligen arbetslösa skulle kunna ta del av stödet.

I avsnittet redovisas resultatet av statens insatser inom studiestödsverksamheten. Resultaten redovisas uppdelat på de olika målen för studiestödet och presenteras genomgående efter kön.

Tabell 3.4 Antal studiestödstagare och utbetalda belopp

Miljoner kronor

	2019			2020			2021			Utb. bidrag	Utb. lån
	Antal	Kvinnor (%)	Män (%)	Antal	Kvinnor (%)	Män (%)	Antal	Kvinnor (%)	Män (%)		
Studiehjälp	428 877	47	53	432 539	48	52	441 081	48	52	4 217	
Varav											
Utland	1 300	64	36	1 154	63	37	1 121	63	37	12	
Studiestartsstöd	6 267	60	40	5 856	68	32	7 873	69	31	390	
Studiemedel	502 864			559 298			588 707			15 090	25 391
Varav											
Grundläggande nivå	28 798	63	37	32 188	63	37	32 710	65	35	751	275
Gymnasial nivå	125 025	56	44	146 847	56	44	155 306	58	42	3 557	3 216
Eftergymnasial nivå	355 133	59	41	394 207	60	40	416 632	60	40	10 136	20 107
Utlandsstudier	27 937	58	42	22 967	59	41	21 630	59	41	447	1 794
Bidrag till vissa med funktionsnedsättning i gymnasieskolan	346	42	58	313	44	56	305	44	56	36	
Lärningarsättning	17 302	38	62	18 765	39	61	20 445	39	61	122	
Bidrag vid viss föräldrautbildning i teckenspråk	147	60	40	98	61	39	91	62	38	0,5	
Tillgänglighetsanpassad studielitteratur, antal lån¹	339 400	74	26	375 960	76	24	409 270	76	24		
Totalt antal studiestödstagare	955 803			1 016 869			1 058 502				

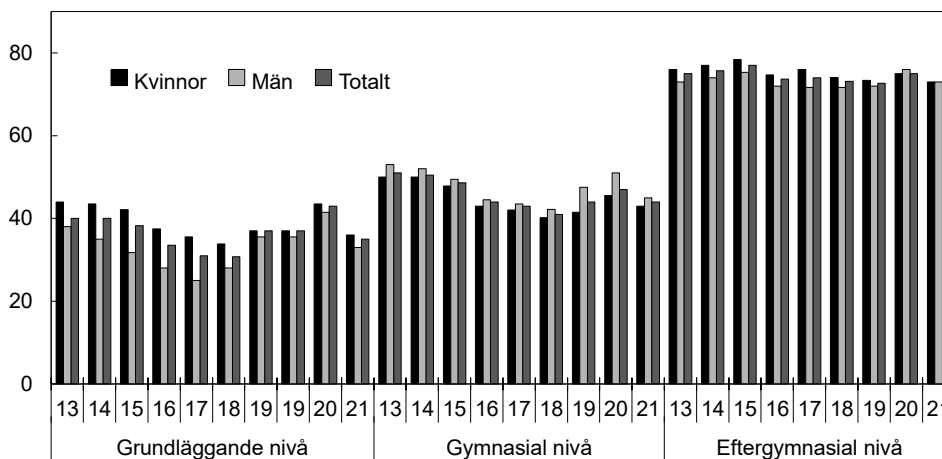
¹ Medräknas inte i det totala antalet låntagare.

Källor: Centrala studiestödsnämnden, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för tillgängliga medier.

3.7.1 Studiestödets rekryterande effekt

Vuxna studerande med studiemedel för studier på grundläggande, gymnasial och eftergymnasial nivå

Diagram 3.1 Andel vuxna studerande med studiemedel på grundläggande, gymnasial och eftergymnasial nivå av det totala antalet studerande



Anm.: Fram till 2021 baseras andelarna på ett ovägt genomsnitt av skolformernas andelar, dvs. andelarna är inte helt rättvisande fram till dess. Från och med 2021 används dock ett vägt genomsnitt av skolformernas andelar.

Källa: Centrala studiestödsnämnden.

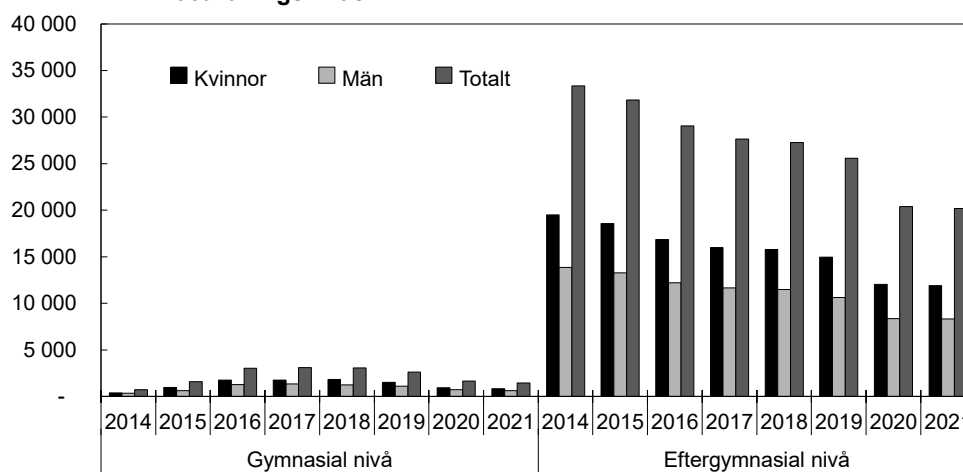
Under 2021 fick ca 32 700 studerande studiemedel för studier på grundläggande nivå, vilket är ca 35 procent av det totala antalet studerande på den nivån. Av dessa studerande var 65 procent kvinnor. Antalet studerande med studiemedel på grundläggande nivå ökade med ca 2 procent jämfört med 2020.

Antalet personer med studiemedel för studier på gymnasial nivå uppgick 2021 till ca 155 300, vilket är ca 45 procent av det totala antalet studerande på den nivån. Av dessa var 58 procent kvinnor. Antalet studerande med studiemedel på gymnasial nivå ökade med ca 6 procent jämfört med 2020.

Under 2021 studerade ca 416 600 personer på eftergymnasial nivå i Sverige med studiemedel, vilket motsvarar ca 73 procent av det totala antalet studerande på den nivån. Antalet studerande med studiemedel på eftergymnasial nivå ökade med ca 6 procent jämfört med 2020. Andelen kvinnor med studiemedel på eftergymnasial nivå var 60 procent och andelen män 40 procent.

Studering med studiemedel för studier utomlands

Diagram 3.2 Antal studerande med studiemedel vid utlandsstudier på olika utbildningsnivåer



Källa: Centrala studiestödsnämnden.

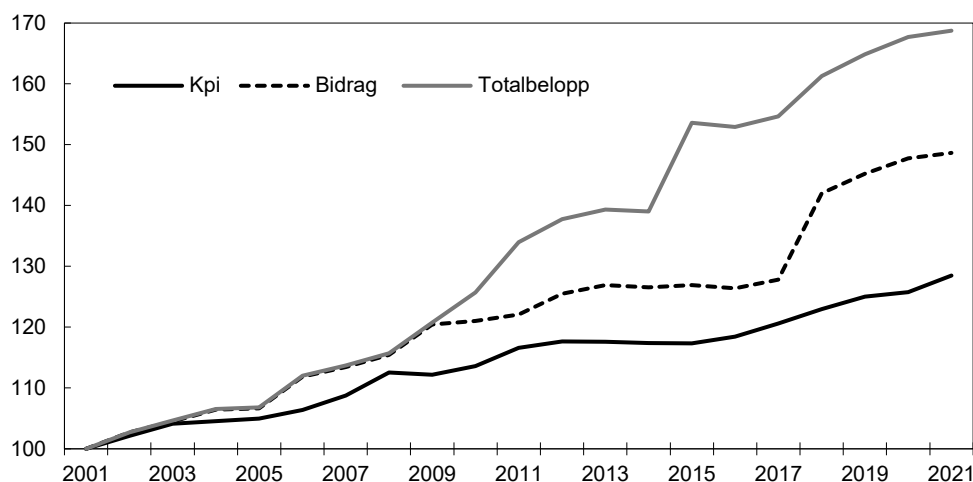
Totalt uppgick antalet utlandsstuderande med studiemedel till 21 600 under 2021, vilket är en minskning med ca 1 300 personer jämfört med 2020. Både antalet män och antalet kvinnor minskade jämfört med föregående år. Könsfördelningen bland de utlandsstuderande var oförändrad jämfört med 2020. Andelen kvinnor var 59 procent medan andelen män var 41 procent.

Antalet utlandsstuderande på gymnasial nivå med studiemedel uppgick 2021 till 1 400, vilket är en minskning med 260 personer jämfört med året innan. Antalet motsvarar ca 1 procent av samtliga studerande med studiemedel på gymnasial nivå, vilket var oförändrat jämfört med året innan. Av de utlandsstuderande på gymnasial nivå var 57 procent kvinnor och 43 procent män.

Antalet utlandsstuderande på eftergymnasial nivå med studiemedel har minskat de senaste åren och uppgick 2021 till 20 200, vilket är en minskning med 1 100 personer jämfört med 2020. Av de utlandsstuderande på eftergymnasial nivå var 59 procent kvinnor och 41 procent män. Cirka 5 procent av samtliga studerande med studiemedel studerade utomlands under 2021, vilket var oförändrat jämfört med året innan.

Studiemedlens allmänna köpkraft i en jämförelse med konsumentprisindex (KPI)

Diagram 3.3 Jämförelse mellan utveckling av studiemedelsbeloppen och KPI



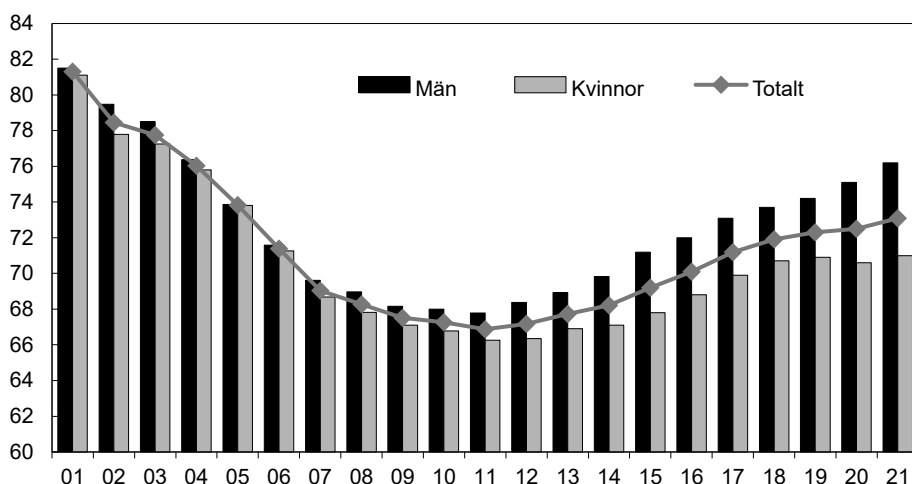
Källor: Centrala studiestödsnämnden och Statistiska centralbyrån.

Nivån på totalbeloppet inom studiemedlen i förhållande till konsumentprisindex (KPI) har ökat de senaste åren. En jämförelse med KPI visar att studiemedlens allmänna köpkraft har följt kostnadsutvecklingen väl under senare år. Köpkraften var under 2021 marginellt lägre än under föregående år då köpkraften nådde en ny högsta nivå. Det beror på att KPI ökade mer än prisbasbeloppet.

Studierande med studielån respektive tillägglån på grundläggande, gymnasial och eftergymnasial nivå

Av totalt ca 588 700 studiemedelstagare var det 430 400 som utöver studiebidrag sökte och beviljades studielån, s.k. lånebenägenhet. Det är en ökning av antalet låntagare med 6 procent jämfört med 2020.

Diagram 3.4 Studerandes lånebenägenhet fördelat på kön



Källa: Centrala studiestödsnämnden.

Lånebenägenheten för samtliga utbildningsnivåer var 73,1 procent under 2021, vilket är en ökning med 0,6 procentenheter jämfört med 2020 och med 6,2 procentenheter sedan 2011, när den var som lägst. Män tar oftare studielån jämfört med kvinnor. Under 2021 tog 76,2 procent av männen lån jämfört med 71,0 procent av kvinnorna.

Lånebenägenheten vid studier på grundläggande nivå var 40 procent under 2021, vilket är oförändrat jämfört med föregående år. Lånebenägenheten vid studier på gymnasial nivå var också oförändrad jämfört med föregående år och uppgick till 56 procent. Lånebenägenheten bland de som studerar på eftergymnasial nivå ökade dock något jämfört med 2020 och uppgick till 80 procent under 2021.

Tabell 3.5 Studerandes lånebenägenhet på olika utbildningsnivåer i Sverige

Andel av samtliga låntagare

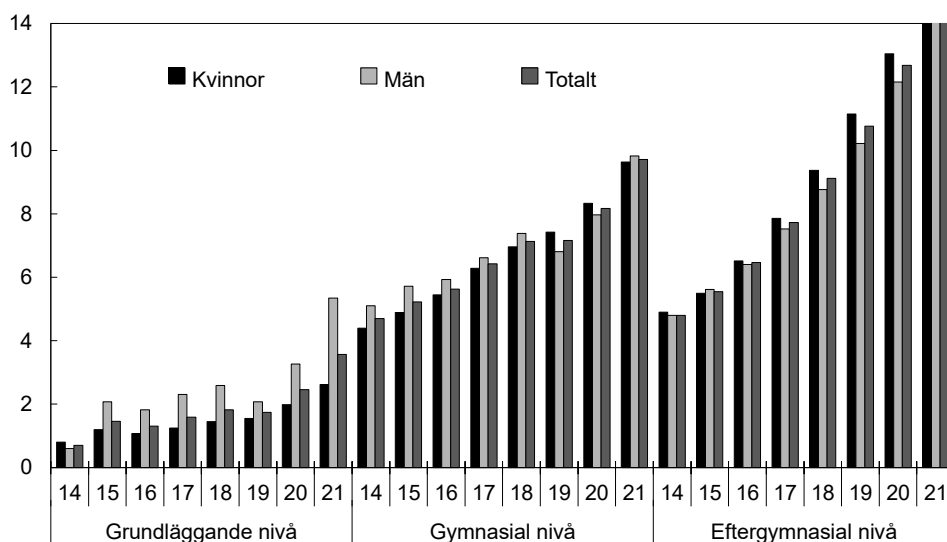
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Grundläggande nivå	36,3	35,0	34,8	33,6	36,4	40,5	40,0
Kvinnor	31,1	30,2	29,9	29,2	29,3	32,2	33,9
Män	48,6	45,6	45,2	42,8	48,7	54,5	51,3
Gymnasial nivå	53,8	52,5	51,6	51,5	53,4	55,6	56,0
Kvinnor	52,6	51,3	50,0	49,9	50,4	51,0	51,7
Män	55,8	54,5	53,9	53,9	57,3	61,5	62,1
Eftergymnasial nivå	74,3	76,5	77,4	78,7	80,0	79,6	80,0
Kvinnor	73,5	75,7	76,6	77,9	79,2	78,6	78,7
Män	75,5	77,6	78,4	79,8	81,0	80,9	81,8

Källa: Centrala studiestödsnämnden.

Antalet studerande med tilläggs lån under 2021 var 77 100, vilket är en ökning med 25 procent jämfört med 2020. Antalet studerande med tilläggs lån ökade därmed procentuellt mer än antalet studerande med studielån. Under 2021 ökade även andelen studiemedelstagare med tilläggs lån med 2 procentenheter. Det innebär att 13 procent av samtliga studiemedelstagare hade tilläggs lån. Andelen studerande med tilläggs lån totalt sett är något högre bland kvinnor än bland män.

Diagram 3.5 Andel studerande med tilläggs lån på olika utbildningsnivåer

Procent

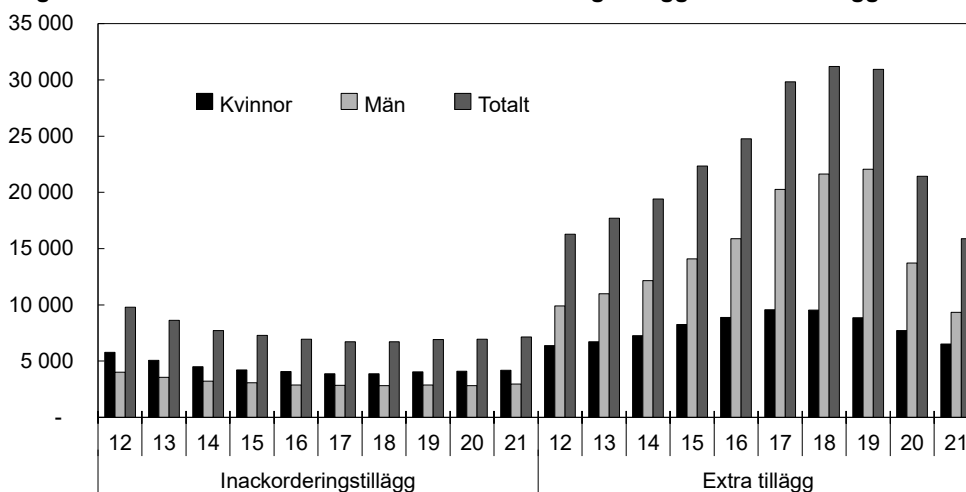


Källa: Centrala studiestödsnämnden.

3.7.2 Studiestödets utjämnande effekt

Unga studerande på gymnasial nivå med inackorderingstillägg och extra tillägg

Diagram 3.6 Antal studerande med inackorderingstillägg och extra tillägg



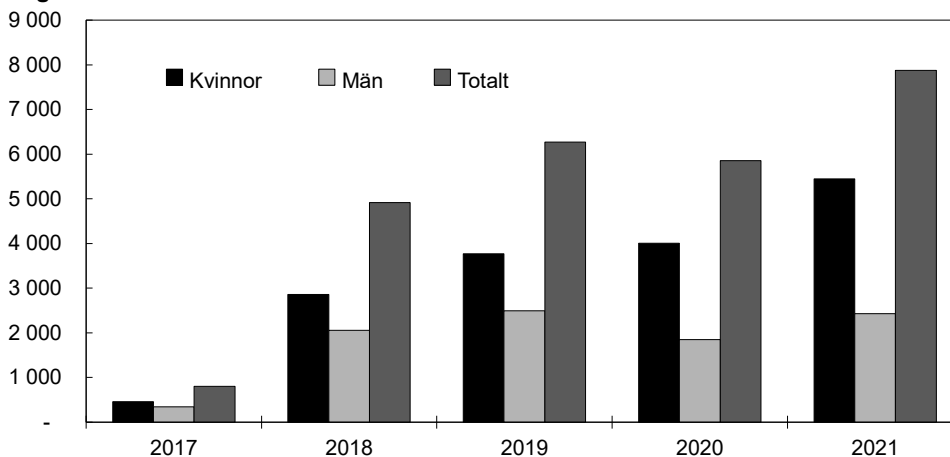
Källa: Centrala studiestödsnämnden.

Knappt 2 procent av de totalt 440 500 studerande med studiehjälp fick inackorderingstillägg under 2021 och denna andel är oförändrad jämfört med föregående år. Antalet studerande med inackorderingstillägg uppgick till 7 100 under 2021, vilket är en mindre ökning jämfört med 2020. Andelen kvinnor var 59 procent och andelen män 41 procent, vilket innebär att kvinnor är överrepresenterade när det gäller att studera på en annan ort än hemorten.

Andelen som fick extra tillägg i förhållande till det totala antalet som fick studiehjälp uppgick till 4 procent 2021. Andelen minskade med 1 procentenhet jämfört med 2020. Under 2021 lämnades extra tillägg till 15 900 studerande. Antalet har minskat med 28 procent jämfört med föregående år. Andelen kvinnor som får extra tillägg var 41 procent och andelen män 59 procent. Andelen män har därmed minskat med 5 procentenheter jämfört med föregående år.

Vuxna studerande med studiestartsstöd på grundläggande och gymnasial nivå

Diagram 3.7 Antal studerande med studiestartsstöd



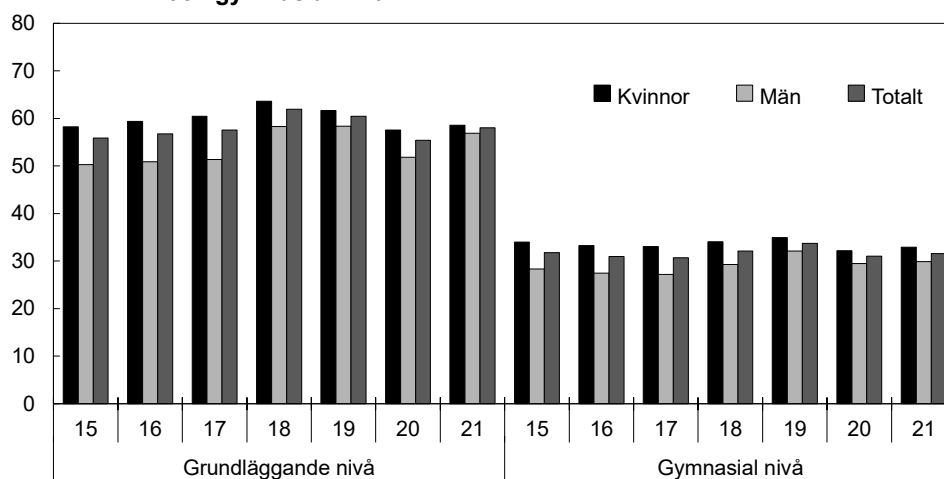
Anm.: Studiestartsstödet har funnits sedan den 1 juli 2017, därav det låga antalet stödtagare 2017.

Källa: Centrala studiestödsnämnden.

Under 2021 lämnades studiestartsstöd till 7 900 studerande. Av dessa var 69 procent kvinnor och 31 procent män. Andelen kvinnor har ökat varje år sedan stödet infördes. Antalet studerande med studiestartsstöd ökade med 2 000 studerande jämfört med 2020. Antalet studerande på grundläggande nivå var ca 3 800 personer, vilket motsvarar 48 procent. Antalet studerande på gymnasial nivå var ca 5 400 personer, vilket motsvarar 68 procent. Det är därmed relativt vanligt att personer under samma period studerar på både grundläggande och gymnasial nivå. På grundläggande nivå var 75 procent av de studerande kvinnor och 25 procent män. Av de studerande på gymnasial nivå var 66 procent kvinnor och 34 procent män. Andelen utländska medborgare med sådana uppehållstillstånd som ger rätt till svenskt studiestöd uppgick till 63 procent av de studerande under 2021, vilket är en minskning med 8 procentenheter jämfört med 2020.

Många av dem som studerar med studiestartsstöd har barn och kan därmed få tilläggsbidrag. Under 2021 var det 66 procent av de studerande som fick tilläggsbidrag. En stor majoritet, 81 procent, var kvinnor.

Diagram 3.8 Andel studerande med den högre bidragsnivån på grundläggande och gymnasial nivå

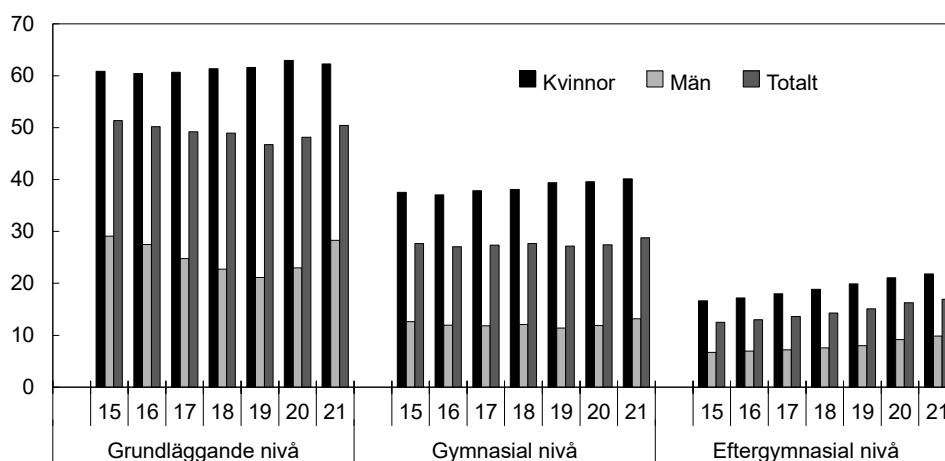


Källa: Centrala studiestödsnämnden.

Den högre bidragsnivån inom studiemedlen riktar sig primärt till personer med stora utbildningsbehov. Det högre bidraget kan även lämnas till vissa arbetslösa ungdomar i åldern 20–24 år för studier på grundläggande eller gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning eller folkhögskola. Sedan den 1 juli 2018 kan det högre bidraget under vissa förutsättningar även lämnas till vissa studerande som läser eller har läst på introduktionsprogram.

Under 2021 fick ca 32 700 studerande studiemedel för studier på grundläggande nivå. Av dessa studerande fick 58 procent studiemedel med den högre bidragsnivån, vilket är en ökning med 3 procentenheter jämfört med 2020. Andelen kvinnor och män med högre bidrag på grundläggande nivå var liksom föregående år 65 procent respektive 35 procent.

Antalet personer med studiemedel för studier på gymnasial nivå uppgick 2021 till ca 155 300. Av dessa fick 32 procent studiemedel med den högre bidragsnivån, vilket motsvarar en ökning med 1 procentenhet jämfört med föregående år. Andelen kvinnor och män med högre bidrag på gymnasial nivå var liksom föregående år 58 procent respektive 42 procent.

Diagram 3.9 Andel studerande med tilläggsbidrag på olika utbildningsnivåer

Källa: Centrala studiestödsnämnden.

Under 2021 fick ca 126 600 studerande med studiemedel tilläggsbidrag för barn. Andelen studerande med tilläggsbidrag av samtliga studerande med studiemedel var 21 procent, vilket är en ökning med 1 procentenhet jämfört med 2020. Av dessa var 79 procent kvinnor och 21 procent män. Av de som studerade på grundläggande nivå under 2020 hade 48 procent tilläggsbidrag. Motsvarande andelar på gymnasial nivå och eftergymnasial nivå var 27 respektive 16 procent.

3.7.3 Studiestödets effekt på samhällsekonomin

Förväntade förluster

Det totala antalet låntagare i de fyra återbetalningssystemen uppgick till ca 1,7 miljoner vid utgången av 2021. Vilket återbetalningssystem en låntagare omfattas av beror på när studielånen togs. Av alla låntagare var 58 procent kvinnor och 42 procent män.

Den totala studieskulden när det gäller studielån ökade med 11,5 miljarder kronor under 2021 till 252,7 miljarder kronor. Sedan den 1 januari 2014 gäller bestämmelserna i budgetlagen om statlig utlåning för all nyutlåning av studielån. Det innebär att medel för förväntade förluster ska beräknas och belasta anslag när utlåning sker. Under 2021 avsattes anslagsmedel motsvarande 5,5 procent av utlånade medel till kreditreserven. Medel för förluster på utlåning före 2014 tillförs kreditreserven genom att belasta anslag det år då förlusten är konstaterad. I denna proposition lämnas förslag om en ny ordning för hanteringen av kreditförluster avseende studielån, se avsnitt 3.10.

Av den totala studieskulden har CSN bedömt att 24 miljarder kronor utgörs av förväntade förluster som riskerar att skrivas av. Detta är en minskning med 0,4 miljarder kronor jämfört med föregående år. CSN beräknar att 8 miljarder kronor av de förväntade förlusterna beror på personer som missköter eller bedöms komma att missköta sina betalningar. Förväntade förluster som kan härledas till de trygghetsregler som finns för återbetalning beräknas uppgå till 13,6 miljarder kronor. Förväntade förluster som orsakas av beräknade framtida dödsfall bedöms uppgå till 2,4 miljarder kronor.

Den totala fordran på återkrav uppgick vid utgången av 2021 till 1,2 miljarder kronor, vilket är något högre än 2020. CSN har bedömt att 58 procent av den totala fordran för återkrav behöver reserveras, vilket motsvarar 658 miljoner kronor. Männens andel av återkravsfordran var 54 procent, vilket är en minskning med 3 procentenheter jämfört med 2020.

Antalet låntagare som CSN saknade adresser till uppgick vid slutet av 2021 till ca 20 400, vilket liksom föregående år motsvarar 1 procent av samtliga låntagare. Det är en ökning med 5 procent jämfört med 2020. Andelen män utgör 65 procent. Den totala utestående fordran på dessa låntagare uppgick vid utgången av 2021 till 2,2 miljarder kronor, vilket är en mindre ökning jämfört med föregående år.

Inbetalt årsbelopp

Tabell 3.6 Andel inbetalt av debiterat belopp under det första betalningsåret fördelat på bosättning

Andel av belopp efter nedsättningar (%)

Bosättning	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sverige	93,6	93,8	93,8	92,2	94,0	94,3	94,4
Utomlands	70,3	71,3	71,2	72,2	75,2	78,2	80
Totalt	91,5	91,6	91,7	90,2	92,1	92,4	92,6

Källa: Centrala studiestödsnämnden.

Inbetalningarna till CSN uppgick under 2021 till 13,6 miljarder kronor, inklusive räntor och avgifter. Betalningsgraden har sedan föregående år ökat med 0,8 procentenheter för bosatta utomlands och med 0,1 procentenheter för bosatta i Sverige. Kvinnor betalar in en högre andel av det debiterade årsbeloppet än män. Låntagare som CSN saknade adress till betalade in 3,6 procent av det debiterade årsbeloppet 2021.

Utlandsbosatta låntagare

Under 2021 var 66 700 låntagare bosatta utomlands, vilket är en mindre ökning jämfört med 2020. Av dessa var liksom föregående år 56 procent kvinnor och 44 procent män. Den totala fordran uppgick vid slutet av 2021 till 14,7 miljarder kronor, vilket är något högre än 2020. CSN har bedömt att 24 procent av den totala fordran för utlandsbosatta låntagare avser reserveringar för låneförluster.

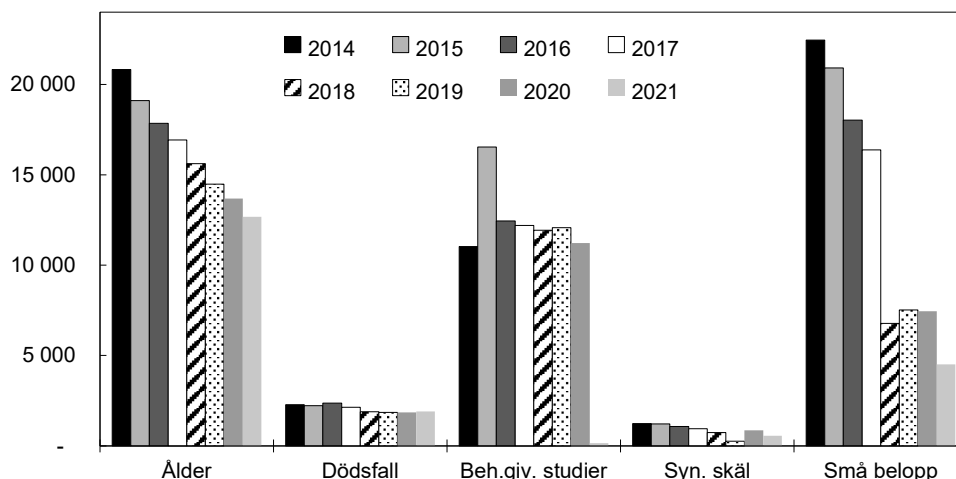
Nedsättning av årsbeloppet

En person kan ansöka om att få det belopp som han eller hon ska betala tillbaka under året nedsatt. Det finns tre huvudsakliga skäl till att en återbetalare får nedsatt årsbelopp: låg inkomst, studier och synnerliga skäl. Vid utgången av 2021 hade 192 500 personer ett beslut om nedsättning, vilket är en ökning med 7 300 personer jämfört med 2020. Andelen uppgick till 13,9 procent av samtliga återbetalnings-skyldiga låntagare, vilket är en ökning med nästan 1 procentenhet jämfört med 2020.

Av alla låntagare som hade nedsättning av årsbeloppet för 2021 var liksom föregående år 61 procent kvinnor och 39 procent män. Det innebär att kvinnor var något över-representerade bland dem som fick nedsatt årsbelopp. Studier är den vanligaste orsaken till nedsättning bland både kvinnor och män, men det är en något högre andel av kvinnorna än av männen som har nedsättning med hänsyn till studier. Däremot är det ingen skillnad mellan könen när det gäller andelen låntagare som har nedsättning med hänsyn till inkomst eller synnerliga skäl.

Avskrivningar

Avskrivning av lån kan ske främst på grund av åldersregler, dödsfall, behörighets-givande studier, sjukdom eller synnerliga skäl. Dessutom skriver CSN av skulder som vid ett årsskifte är 100 kronor eller lägre.

Diagram 3.10 Antal beviljade avskrivningsärenden fördelat på skäl

Källa: Centrala studiestödsnämnden.

Under 2021 fick 20 000 låntagare sina skulder helt eller delvis avskrivna, vilket är en minskning med 43 procent jämfört med 2020. Antalet beviljade avskrivningsärenden uppgick till 36 400. Det totala avskrivna beloppet under 2021 var 668 miljoner kronor, vilket var en minskning med 14 procent jämfört med föregående år. Av de som fick avskrivning under 2021 var 58 procent kvinnor och 42 procent män.

3.8 Regeringens bedömning av måluppfyllelsen

3.8.1 Studiestödets rekryterande effekt

Fortsatt rekordhøgt antal studerande med studiemedel i Sverige ...

Antalet studerande med studiemedel i Sverige fortsatte att öka på samtliga nivåer under 2021 och ligger därmed fortfarande på en historiskt sett hög nivå. Den stora ökningen av antalet studiemedelstagare kan bl.a. förklaras av covid-19-pandemin. Den har medfört en vikande konjunktur och högre arbetslöshet, vilket har lett till att fler personer har börjat studera med studiemedel. En annan förklaring är att flera satsningar på utbildningsområdet genomfördes under 2020 och 2021. Bland annat kunde lärosätena erbjuda fler utbildningsplatser i och med att de tillfördes extra medel. Pandemin har också inneburit att satsningar har gjorts inom bl.a. studiestödsområdet där t.ex. fribeloppsgränsen tillfälligt slopades, vilket har lett till att fler personer kunnat bibehålla sitt studiemedel vid sidan av ett arbete. Majoriteten av de studerande med studiemedel är kvinnor. Det gäller för samtliga utbildningsnivåer, vilket speglar deltagandet i utbildning generellt (utgiftsområde 16 avsnitt 2.5).

... medan andelen som får studiemedel för utlandsstudier är oförändrad

Sverige har i jämförelse med de flesta andra länder ett generöst system för finansiering av studier utomlands. Antalet studerande med studiemedel minskade dock fortsatt både på gymnasial nivå och eftergymnasial nivå. Andelen studerande utomlands på dessa nivåer med studiemedel av det totala antalet studerande med studiemedel är dock oförändrad jämfört med föregående år. Minskningen av antalet studerande med studiemedel beror sannolikt mest på pandemin och de medföljande svårigheterna att studera utomlands. Trenden har också varit att antalet utlandsstuderande har minskat de senaste åren. En förklaring kan bl.a. vara att antalet studerande i åldern 20–25 år har minskat bland studiemedelstagarna i stort. Detta påverkar utlandsstuderande särskilt eftersom det i regel är yngre personer som studerar utomlands.

Andelen med studiemedel på samtliga nivåer

På grund av omläggning av statistik går det inte att göra någon bedömning av hur andelen med studiemedel har utvecklats på de olika nivåerna. Av de studerande på grundläggande nivå och gymnasial nivå är det dock liksom tidigare en lägre andel som studerar med studiemedel jämfört med studerande på eftergymnasial nivå. Det kan delvis förklaras av att många studerar på deltid och sannolikt har andra försörjningskällor.

Lånebenägenheten ökar totalt sett ...

Lånebenägenheten har fortsatt att öka totalt sett under 2021 och har ökat kontinuerligt sedan 2012. Lånebenägenheten från föregående år har ökat något för studiemedelstagare på gymnasial och eftergymnasial nivå. Lånebenägenheten har dock minskat något på grundläggande nivå. Minskningen kan bero på att andelen studerande med det högre bidraget på grundläggande nivå har ökat något vilket minskar behovet av studielån.

... och andelen med tilläggsloan ökar på samtliga nivåer

Under 2021 ökade andelen studerande med tilläggsloan på samtliga nivåer. Ökningen kan förklaras av att andelen studerande som är 25 år eller äldre ökade under 2021. En ytterligare förklaring kan vara att andelen studerande som uppfyller inkomstkravet kan ha ökat under pandemin. Under 2021 förstärktes också tilläggslånet tillfälligt till följd av effekterna av pandemin.

Studiemedlens allmänna köpkraft något lägre

Studiemedlen är indexerade för att följa kostnadsutvecklingen i samhället. Studiemedlens allmänna köpkraft har följt kostnadsutvecklingen väl under senare år. Jämfört med KPI var dock studiemedlens allmänna köpkraft under 2021 något lägre än föregående år. Det beror på att KPI ökade mer än prisbasbeloppet.

Måluppfyllelse

Covid-19-pandemin har som tidigare nämnts inneburit en vikande konjunktur och högre arbetslöshet, vilket har lett till att fler personer har börjat studera med studiemedel. Det är därför svårt att fastslå om ökningen beror på förändringar av studiestödets rekryterande effekt eller om det är pandemin som framför allt kan förklara utvecklingen. Att så många personer ändå väljer att påbörja studier i Sverige med studiemedel innebär dock att studiemedlen för de flesta kan anses vara tillräckligt attraktivt och rekryterande till studier. Studiemedlens allmänna köpkraft jämfört med konsumentprisindex minskade dock något jämfört med föregående år. Lånebenägenheten har ökat totalt sett vilket visar att studiestödet är en betydelsefull inkomstkälla för de studerande. Att andelen med tilläggsloan också ökat visar att fler personer med tidigare förvärvsinkomster rekryteras till studier. Andelen studerande utomlands med studiemedel av det totala antalet studerande var oförändrad jämfört med föregående år. Antalet studerande med studiemedel har dock minskat, men detta bedöms primärt inte bero på att studiestödets rekryterande effekt har minskat utan snarare på förutsättningarna att bedriva utlandsstudier under rådande pandemi.

En samlad bedömning av de indikatorer som redovisas ovan är att måluppfyllelsen i fråga om studiestödets rekryterande effekt är oförändrad och fortsatt hög.

3.8.2 Studiestödets utjämnande effekt

Andelen med extra tillägg fortsätter att minska ...

Antalet studerande som fick det extra tillägget inom studiehjälpen har tidigare ökat under flera år. Sedan 2018 har dock antalet minskat och under 2020 och 2021 minskade antalet dessutom kraftigt. En förklaring till minskningen är att många som kommit till Sverige som ensamkommande flyktingbarn under 2015 och 2016 på grund av ålder inte längre kan få studiehjälp. Eftersom antalet studerande med studiehjälp samtidigt har ökat innebär det att även andelen som får extra tillägg i förhållande till det totala antalet som får studiehjälp minskade i förhållande till året innan. Sedan 2019 har andelen med extra tillägg halverats. Det är liksom de senaste åren fler män än kvinnor som är mottagare av det extra tillägget.

... medan andelen med inackorderingstillägg är oförändrad

Inackorderingstillägg kan som regel lämnas till studerande i fristående gymnasieskolor, folkhögskolor och tidigare s.k. riksinternatskolor. Under 2021 ökade antalet studerande med inackorderingstillägg jämfört med 2020. Trenden av ett minskande antal studerande med inackorderingstillägg som pågått under flera år fram t.o.m. 2018 verkar nu ha brutits. Andelen studerande med inackorderingstillägg var däremot liksom föregående år oförändrad. Andelen har varit densamma de senaste fem åren. Det är en högre andel kvinnor som får inackorderingstillägg, vilket beror på att kvinnor i större utsträckning är benägna att flytta för studier på gymnasial nivå än män.

Ökat antal studerande med studiestartsstöd

Studiestartsstödet syftar till att öka rekryteringen till studier bland personer med kort utbildning och stort utbildningsbehov för att stärka deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Antalet studerande med studiestartsstöd ökade kraftigt 2021 jämfört med föregående år och det var också det högsta antalet sedan stödet infördes 2017. Ökningen skedde på både grundskole- och gymnasienivå och bland både kvinnor och män.

Den markanta ökningen av antalet stödtagare bedöms till stor del bero på det tillfälligt lättade arbetslöshetsvillkoret för studier som påbörjades under perioden 1 juli 2001–31 december 2021. Enligt CSN har det förenklade villkoret underlättat både för studerande och för handläggare hos kommunerna och Arbetsförmedlingen. En annan orsak till ökningen kan också vara att covid-19-pandemin bidragit till en högre arbetslöshet vilket lett till att fler har börjat studera.

Högre andel studerande med det högre bidraget

Den högre bidragsnivån inom studiemedlen syftar framför allt till att rekrytera studerande med kort utbildningsbakgrund till studier. Andelen som fick det högre bidraget under 2021 ökade mest på grundskolenivå. Ökningen skedde bland både kvinnor och män men var större bland män. På gymnasienivå ökade också andelen något. Andelen ökade något bland kvinnor och var oförändrad bland män.

Högre andel med tilläggsbidrag

Inom studiemedlen och studiestartsstödet finns tilläggsbidraget till studerande med barn som syftar till att hjälpa barn i ekonomiskt utsatta familjer och underlätta för föräldrar att studera. Andelen studerande med tilläggsbidrag av det totala antalet studerande med studiemedel ökade jämfört med föregående år totalt sett. Ökningen skedde på samtliga utbildningsnivåer. Kön fördelningen bland dem som får

tilläggsbidrag har bara förändrats marginellt under de år som tilläggsbidraget har funnits.

Många av dem som studerar med studiestartsstöd har barn och andelen med tilläggsbidrag är betydligt högre än inom studiemedlen. Under 2021 var den stora majoriteten av dem som fick tilläggsbidrag inom studiemedlen och studiestartsstödet kvinnor. Att kvinnliga föräldrar studerar i högre utsträckning än manliga är noterbart, vilket tyder på att tilläggsbidraget främst undanröjer hinder för kvinnliga föräldrar att studera. Tilläggsbidraget underlättar då även för barnen till dessa kvinnor.

Måluppfyllelse

Studiestödet ska ha en utjämnande effekt vilket innebär att det ska fungera selektivt rekryterande för särskilda grupper. Som nämnts ovan när det gäller studiestödets rekryterande effekt så har covid-19-pandemin inneburit ett rekordhøgt antal studerande med studiemedel i Sverige. Fler personer än föregående år har också påbörjat studier med den högre bidragsnivån och med studiestartsstöd. Andelen studerande med det högre bidraget ökade mest på grundläggande nivå men även på gymnasial nivå. En grupp som ofta anger att de inte skulle ha påbörjat studier utan studiemedel är studerande med barn. Andelen studerande med tilläggsbidrag av det totala antalet studerande ökade totalt sett och den utjämnande effekten är därmed fortsatt hög för bidraget.

Sammantaget pekar resultatet från de indikatorer som redovisas ovan på att måluppfyllelsen i fråga om studiestödets utjämnande effekt ökat något och därmed är fortsatt hög.

3.8.3 Studiestödets effekt på samhällsekonomin

Andelen förväntade förluster minskade

Den totala sammanlagda studieskulden ökade under 2021 vilket främst beror på att utbetalningarna av lån under året var större än inbetalningarna. Under 2021 har liksom föregående år de förväntade förlusterna när det gäller den totala studieskulden och den utestående fordran i fråga om återkrav av studiestöd minskat jämfört med föregående år. Det beror främst på att antalet låntagare med de äldre lånetyperna som slutbetalar sina lån eller uppnår åldern för rätt till avskrivning minskar. En annan orsak är att räntan som ligger till grund för beräkningen har sänkts vilket också innebär att reserveringen minskar. De framtida kostnaderna varierar mycket mellan lånetyperna. Andelen förväntade förluster bedöms som högst för den äldsta lånetypen och som lägst för annuitetslån, vilket också var ett mål när det lånet infördes 2001.

Inbetalningsgraden ökade och mest för bosatta utomlands

Det inbetalda beloppet för avgiftsåret 2021 ökade bland samtliga låntagare, dvs. låntagare bosatta både i Sverige och utomlands. Ökningen var som störst bland låntagare bosatta utomlands. Betalningsgraden för utlandsbosatta har ökat sedan 2016 och det bedöms till stor del bero på insatser från CSN för att öka betalningsgraden från denna grupp. Även om återbetalningsgraden bland utomlands bosatta låntagare har ökat under senare år så är den fortfarande väsentligt lägre jämfört med låntagare bosatta i Sverige. När återbetalningen inte sköts riskerar betydande belopp att skrivas av. För att även fortsättningsvis kunna tillhandahålla ett omfattande studiestöd till de studerande är det viktigt att utlandsbosatta i större utsträckning än i dag betalar sina studieskulder.

Ökning av andelen som beviljas nedsättning

Andelen låntagare som får nedsättning av sitt årsbelopp ökade 2021 jämfört med föregående år. Att andelen låntagare med nedsättning ökar är negativt för samhällsekonomin eftersom det ökar risken för framtida låneavskrivningar. Det genomsnittliga värdet på de nedsättningar som beviljades var också högre än föregående år. Även om effekterna på samhällsekonomin är negativa kan nedsättningarna vara positiva för de enskilda låntagare som har betalningssvårigheter. Ökningen är dock sannolikt tillfällig enligt CSN eftersom den främst beror på covid-19-pandemin. Det är en lika stor andel kvinnor som män som söker nedsättning med hänsyn till inkomst eller synnerliga skäl. Däremot är det fler kvinnor som får nedsättning med hänsyn till studier, vilket till stor del kan förklaras av att det generellt är fler kvinnor som studerar med studiemedel.

Värdet av avskrivningar minskade

Antalet beviljade avskrivningsärenden minskade kraftigt under 2021 och även värdet av det skuldbelopp som avskrevs minskade jämfört med 2020. En anledning till minskningen av antalet beviljade ärenden är att CSN under 2021 har prioriterat utbetalning av studiemedel med anledning av den väsentligt ökade efterfrågan under pandemin, vilket inneburit att bl.a. avskrivning på grund av behörighetsgivande studier har skjutits fram. Det finns därmed ett antal låntagare som ännu inte beviljats avskrivning trots att de har rätt till det. Sannolikt kommer detta kommande år att medföra en ökning av både antalet avskrivningar och av det avskrivna beloppet när prövningen av avskrivning med hänsyn till behörighetsgivande studier väl genomförs.

Att antalet låntagare som fick hela eller delar av sina lån avskrivna minskade är dock ur ett samhällsekonomiskt perspektiv positivt. Att även värdet minskade är också det positivt.

Låntagare som saknar giltig adress ökar

CSN delar in återbetalningsskyldiga låntagare i grupperna bosatta i Sverige, bosatta utomlands och låntagare som saknar giltig adress. Som nämnts ovan minskade bl.a. den del av den totala fordran som reserverades för framtida förluster för återbetalare som är bosatta i Sverige och i utlandet, vilket är positivt. Låntagare som saknar giltig adress betalar generellt sett in en lägre andel av det debiterade beloppet. Under 2021 ökade den totala fordran för låntagare som CSN saknar giltig adress till, vilket kan anses ha en negativ effekt på samhällsekonomin.

Måluppfyllelse

Studiestödet ska ha en god effekt på samhällsekonomin över tid, vilket innebär att det är viktigt att den del av studiestödet som utgörs av lån återbetalas. Andelen inbetalt årsbelopp för samtliga låntagare har ökat och ökningen är som störst bland utomlands bosatta. Det betyder att studielån i allt högre utsträckning återbetalas fullt ut. Den totala fordran för utomlands bosatta har ökat men det reserverade beloppet har minskat. Det indikerar att systemet fortsätter att bli mer samhällsekonomiskt hållbart i dessa avseenden. Eftersom CSN har skjutit upp beslut av ett antal ärenden om avskrivning med hänsyn till behörighetsgivande studier går det inte att bedöma värdet av minskningen av antalet avskrivningar och det avskrivna beloppet. Trots detta bedöms den sammantagna effekten på samhällsekonomin vara relativt oförändrad.

Sammantaget tyder resultatet av de indikatorer som redovisas ovan på att studiestödets effekt på samhällsekonomin har förbättrats något jämfört med föregående år och är fortsatt god.

3.8.4 Sammanfattande kommentar över måluppfyllelsen

Antalet studerande med studiemedel i Sverige ligger på en historiskt hög nivå. Studiemedlens allmänna köpkraft har dock minskat något men den rekryterande effekten bedöms vara oförändrad och fortsatt hög. Den utjämnande effekten är också fortsatt hög, vilket innebär att studiestödet i enlighet med målen i stor utsträckning utjämnar skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och i och med det bidrar till ökad social rättvisa. Studiestödets effekt på samhällsekonomin har också förbättrats något jämfört med föregående år. De redovisade indikatorerna visar därmed att måluppfyllelsen inom utgiftsområdet sammanvägt har ökat något och är fortsatt hög.

Ett mer övergripande mål är att studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken. Detta mål är svårare att mäta. Det har under 2020 och 2021 vidtagits omfattande åtgärder för att omhänderta effekterna i samhället med anledning av covid-19-pandemin. Ett flertal av dessa åtgärder har vidtagits inom studiestödsområdet, vilket har bidragit till ett rekordhögst antal studerande med studiemedel. Sammantaget visar ovanstående resultatanalys att studiestödet bidrar till ett högt deltagande i utbildning och att det är en viktig och välfungerande del av utbildningspolitiken.

3.9 Politikens inriktning

Studiestödet möjliggör studier och anpassas för omställning

Det svenska studiestödet är, och ska fortsätta vara, ett av världens mest generösa studiestödssystem. Ett väl avvägt studiestödssystem skapar förutsättningar för såväl enskilda som för Sverige som nation att växa med kunskap. Studiestödet är grundläggande för en jämlik utbildning och ger alla oavsett bakgrund möjlighet att studera.

Flexibla och väl anpassade beloppsnivåer river hinder för människor att komplettera tidigare studier eller att studera vidare på en högre nivå. På så sätt slår studiestödssystemet vakt om ett bildningsideal samtidigt som det bidrar till att näringslivet försörjs med sådan kompetens som möter de krav dagens arbetsliv och konkurrens ställer.

Ett generöst studiestödssystem förutsätter en god återbetalning av studieskulder.

Ett nytt omställningsstudiestöd

Omställning på arbetsmarknaden ska förbättras genom införandet av omställningspaketet för ökad flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. Därför har bl.a. ett nytt omställningsstudiestöd som kompenserar för inkomstbortfall införts, se propositionen Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (prop. 2021/22:176). Det kompletterar det reguljära studiestödet och finansierar studier som kan stärka vuxnas framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Det nya stödet ökar möjligheten för vuxna med arbetslivserfarenhet att studera och stärka sin omställningsförmåga.

Omställningsstudiestödet införs stegvis på så sätt att medel för stödet tillförs och skalas upp efter hand för att vara fullt utbyggt till 2026.

Räntan på studielån reformeras

Studielånens kreditförluster finansieras i dag genom anslag på statens budget. När ett nytt generöst omställningsstudiestöd kan lämnas fr.o.m. 2023 är det rimligt att räntan på studielån reformeras så att den täcker de kreditförluster som uppstår och beräknas för samtliga lån. Regeringen lämnar i avsnitt 3.10 förslag till en ny modell för

beräkning av räntan på studielån. Till följd av den nya modellen föreslås i samma avsnitt ökade möjligheter till ändrade betalningsvillkor för återbetalning av studielån.

3.10 Vissa anpassningar av studiestödet

3.10.1 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 utg.omr. 15 avsnitt 2.10) bedömdes att räntan på studielån bör reformeras. I propositionen uttalades en avsikt att återkomma i budgetpropositionen för 2023 med förslag på en reformerad modell för räntan. CSN fick i uppdrag att ta fram en ny modell för beräkning av räntan på studielån (U2021/04091). En delredovisning av uppdraget som innehåller dels ett förslag om en ny återbetalningstid, dels ett alternativt förslag om ändrade betalningsvillkor (delrapport 1) överlämnades i februari 2022. En slutredovisning av uppdraget som innehåller två förslag till modeller för beräkning av ett räntepåslag (delrapport 2) överlämnades i april 2022 (U2022/00477). En sammanfattning av delrapporterna finns i *bilaga 1* avsnitt 1. Lagförslag i delrapport 1, i relevanta delar, finns i *bilaga 1* avsnitt 2. Delrapporterna har remissbehandlats (U2022/00477). Som bilaga till delrapport 2 har det vid remitteringen bifogats en skrivelse som Ekonomistyrningsverket (ESV) och Riksgäldskontoret har lämnat in till CSN med anledning av rapporten. Skrivelsen finns i *bilaga 1* avsnitt 3. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1* avsnitt 4. Remissvaren finns tillgängliga på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) och i Utbildningsdepartementet (U2022/00477). CSN har getts tillfälle att yttra sig över avsnitt 3.10.8 i ett utkast till proposition, vars förslag och bedömning överensstämmer med propositionen. CSN har inkommit med besked om att myndigheten inte har några synpunkter på utkastet.

3.10.2 Räntan på studielån behöver förändras

Undersökningar visar att de ekonomiska överväganden som påverkar enskilda individers studieval ofta är förhållandevis kortsiktiga. Direkta bidrag har exempelvis större påverkan på rekryteringen till studier än ett förmånligt och subventionerat lånesystem, även om ett starkt subventionerat lån i längden kan vara mer fördelaktigt för individen. Studiebidraget inom studiemedlen och det kommande bidraget inom omställningsstudiestödet är en subvention till den som studerar medan den förmånliga lånedelen av dessa stöd, som ska betalas tillbaka, främst innebär att den enskilde står för en frivillig ekonomisk insats för att finansiera studierna.

Ett nytt generöst omställningsstudiestöd ska enligt riksdagens beslut kunna lämnas fr.o.m. 2023. För att möjliggöra det behövs anpassningar av det ordinarie studiestödet. En sådan anpassning är att räntan på studielån reformeras så att den kan täcka de kreditförluster som uppstår och beräknas för samtliga lån. Därigenom blir studielånet mer likt ett vanligt lån. När räntan på studielån förändras finns det också skäl att erbjuda ändrade betalningsvillkor för studielåntagarna.

3.10.3 Nuvarande reglering

Nuvarande principer för hantering av räntan på studielån har funnits sedan 1989

Enligt studiestödslagen (1999:1395) ska en årlig ränta betalas på studielånen. Regeringen ska enligt lagen före varje kalenderårs början fastställa den ränta på studielån som ska gälla under året. Detta görs årligen genom en särskild förordning.

Räntan på studielån baseras i dag enbart på statens upplåningskostnad och således finns ingen koppling till kreditförluster på lånen. Statens upplåningskostnad beräknas som ett ovägt genomsnitt av emissionsräntorna på statsskuldväxlar och statsobligatio-

ner under de senaste tre åren. Räntan på studielån är inte avdragsgill. För låntagarna minskas i stället upplåningsräntan med 30 procent, vilket motsvarar rätten till avdrag för kapitalkostnader i skattesystemet. Nuvarande hantering har använts sedan den 1 januari 1989, se propositionen Om studiemedel (prop. 1987/88:116). Genom riksdagens beslut om propositionen Ett reformerat studiestödssystem (prop. 1999/2000:10) fastställdes att dessa principer för bestämmande av räntan bör behållas.

Kreditmodellen enligt budgetlagen

Budgetlagen innehåller generella bestämmelser om den statliga utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Bestämmelserna innebär en enhetlig hantering av lån – en kreditmodell. Kreditmodellen innebär att den förväntade kostnaden ska beräknas innan ett lån ställs ut. Med förväntad kostnad avses upplåningskostnad för staten, förväntade förluster – hur stor del av lånet som inte förväntas amorteras – och administrativa kostnader för statens hantering av lånet.

Den förväntade kostnaden debiteras normalt låntagaren. För ett lån ska ränta tas ut enligt 6 kap. 4 § budgetlagen. Räntan ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet om inte riksdagen för ett visst lån har beslutat annat. Om låntagaren ska betala en ränta som inte helt täcker de förväntade kostnaderna, ska regeringen föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska finansieras. Detta kan t.ex. ske genom att regeringen föreslår att medel för det återstående beloppet ska anvisas på ett anslag. Medel för att täcka förväntad förlust ska enligt 6 kap. 5 § budgetlagen föras till en kreditreserv i Riksgäldskontoret – ett räntebärande konto. När förluster uppstår täcks dessa från kreditreserven.

Nuvarande hantering av kreditförluster på studielån

Som beskrivs i avsnitt 3.5 finansierar CSN sedan 1989 studielånen genom upplåning i Riksgäldskontoret. Bestämmelserna i 6 kap. 4 och 5 §§ budgetlagen tillämpas på nyutlåning av studielån fr.o.m. den 1 januari 2014, se budgetpropositionerna för 2013 och 2014 (prop. 2012/13:1 utg.omr. 15 avsnitt 3.8.3 och prop. 2013/14:1 utg.omr. 15 avsnitt 3.8.1). Lån beviljade före den 1 januari 2014 hanteras dock enligt tidigare ordning genom att kreditförluster finansieras när förlusten är konstaterad. Ränteinbetalningarna från studerande får disponeras av CSN för att betala räntekostnaderna till Riksgäldskontoret. Detta innebär att bruttoredovisningen av räntor på studielån avskaffats (prop. 2013/14:1 utg.omr. 15 avsnitt 3.8.1).

De förväntade förlusterna för nyutlåningen fr.o.m. den 1 januari 2014 beräknas och finansieras när studielånen beviljas. I stället för att kostnaden för förlusterna debiteras via låntagarnas ränta anvisar riksdagen medel för förlusterna. Medlen förs över till en kreditreserv i Riksgäldskontoret. Även medel för kreditförluster avseende äldre lån anvisas av riksdagen men belastar anslag när förlusten är konstaterad.

Fyra olika system för återbetalning

Studiestödssystemet har ändrats flera gånger och till följd av det tillämpas flera olika system för återbetalning parallellt. De fyra olika återbetalningssystem som är aktuella avser återbetalningspliktiga studiemedel tagna före 1989, studielån tagna under perioden 1 januari 1989–30 juni 2001, studielån tagna under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 och studielån tagna efter den 31 december 2021. Nya åldersgränser inom studiemedelssystemet började tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2022 då bl.a. den övre åldersgränsen för rätt till studiemedel höjdes från 56 till 60 år, se propositionen Bättre studiestöd högre upp i åldrarna (prop. 2020/21:122). Även åldersgränserna för återbetalning av studielån och avskrivning av lån höjdes med 4 år. För studielån tagna efter den 31 december 2021 är återbetalningstiden normalt 25 år eller det lägre antal år

som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 64 år. Från och med 2022 gäller också att den som har återbetalningspliktiga studiemedel tagna före 1989, studielån tagna under perioden 1 januari 1989–30 juni 2001 eller studielån tagna under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 och som tar emot studielån för tid efter den 31 december 2021, kan ansöka om ändrade betalningsvillkor så att lånen betalas tillbaka enligt bestämmelserna för det nya studielånet. Det innebär att en ny återbetalningstid och ett nytt årligt belopp bestäms.

3.10.4 Låntagare ska få ökade möjligheter till ändrade betalningsvillkor

Regeringens förslag: Alla låntagare som har beviljats studielån för tid under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 ska kunna få ändrade betalningsvillkor och betala tillbaka lånen i enlighet med bestämmelserna för studielån tagna efter den 31 december 2021. Övergångsbestämmelserna till studiestödslagen ska ändras i enlighet med detta.

Rapportens (delrapport 1) förslag: Det alternativa förslaget om ändrade betalningsvillkor i rapporten överensstämmer med regeringens förslag. I rapporten finns även ett förslag om att en ny återbetalningstid ska kunna fastställas efter ansökan.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inga synpunkter eller avstår från att yttra sig. Detta gäller bl.a. *Justitiekanslern, Kronofogdemyndigheten, Statskontoret, Överklagandenämnden för studiestöd, Umeå universitet, Universitets- och högskolerådet* och *Yrkeshögskoleförbundet*. CSN har inga ytterligare synpunkter än de som framgår av redovisningen av regeringsuppdraget. Av redovisningen framgår att förslaget om en ny återbetalningstid efter ansökan kommer innebära att återbetalningstiden i de allra flesta fall enbart kommer att förlängas marginellt medan det alternativa förslaget om ändrade betalningsvillkor har fler fördelar, bl.a. att även de som har maximal återbetalningstid kan få en ny återbetalningstid fastställd. *Göteborgs universitet* tycker att förslaget om en möjlighet att begära ändrade betalningsvillkor för låntagaren är positivt. *Högskolan Kristianstad* har inga invändningar emot att möjliggöra en ansökan om förlängd återbetalningstid för studenter t.o.m. 64 års ålder.

Domstolsverket anger att det saknas en konsekvensbeskrivning av förslagets påverkan på förvaltningsdomstolarna och att det är svårt att göra en närmare uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna för Sveriges Domstolar. Verkets bedömning är dock att eventuella tillkommande mål hos förvaltningsdomstolarna bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. *Sveriges förenade studentkårer (SFS)* avstyrker förslaget om ny återbetalningstid med hänvisning till att låntagare med maximal återbetalningstid inte ingår i den målgrupp som omfattas av möjligheten att ansöka om att få en ny återbetalningstid fastställd vid införandet av en ny räntemodell. SFS avstyrker även det alternativa förslaget. SFS ser dock att det har flera fördelar i jämförelse med föregående förslag då det skulle träffa en större målgrupp. SFS motsätter sig däremot rapportens bedömning att möjligheten till ändrade betalningsvillkor inte ska gälla låntagare som tar sina första studielån efter 2022.

Skälen för regeringens förslag

Det finns nu skäl att erbjuda ökade möjligheter till ändrade betalningsvillkor

Som anges ovan infördes i samband med höjda åldersgränser inom studiemedels-systemet en bestämmelse om att ändrade betalningsvillkor erbjuds alla med äldre lånetyper som tar nya studielån. Ett skäl som angavs i propositionen var att det var troligt att många av de låntagare som har lån som avser tiden före den 1 januari 2022 och som tar nya studielån för tid därefter har önskemål om att ändra betalningsvillkoren

för de äldre lånen (prop. 2020/21:122 s. 30). Det anfördes att höjningen av åldersgränsen för den ordinarie återbetalningen innebär att årsbeloppen kan bli lägre och på så sätt mer förmånliga, även om kostnaden i form av ränta under hela lånets löptid kan bli något högre. Det anfördes också att ändrade betalningsvillkor innebär att låntagaren inte behöver betala flera separata årsbelopp varje år, inklusive expeditionsavgifter, medan den som väljer att ha kvar äldre lån enligt de ursprungliga villkoren behöver betala två eller flera separata årsbelopp varje år, inklusive expeditionsavgifter. Sammantaget ansåg den förra regeringen att det fanns skäl att ge låntagare möjlighet till ändrade betalningsvillkor i dessa fall. De låntagare som har äldre lån men inte tar lån inom det nya systemet bedömdes dock normalt inte ha något behov av att ändra villkoren på motsvarande sätt. Regeringen gjorde därför bedömningen att det inte fanns tillräckliga skäl att ge en sådan möjlighet till tillämpning av de nya betalningsvillkor som föreslogs.

Förslaget om en ny räntemodell som presenteras nedan innebär att de flesta låntagare betalar ett mindre påslag på räntan. För att motverka de något ökade kostnaderna för låntagarna finns det nu skäl att erbjuda ökade möjligheter till ändrade betalningsvillkor.

Låntagare bör så långt det är möjligt kunna välja hur den ökade kostnaden ska tas ut

En av utgångspunkterna för räntereformen och CSN:s uppdrag att ta fram en ny modell för beräkning av räntan på studielån har varit att låntagare som inte har en maximalt fastställd återbetalningstid bör kunna välja om den ökade lånekostnaden ska avspeglade sig i en förlängd återbetalningstid eller i ett förhöjt årsbelopp. Enligt studie-stödslagen medges endast i vissa särskilda fall att en ny återbetalningstid beräknas för låntagaren, exempelvis om låntagaren haft nedsättning av sitt årsbelopp de senaste tre åren (4 kap. 6 §).

I rapporten redovisas förslag till hur låntagarnas ökade räntekostnader för lånen i vissa fall ska kunna tas ut genom att en ny återbetalningstid beräknas. För de låntagare som inte redan har fått en maximal återbetalningstid föreslås att en ny återbetalningstid ska kunna fastställas efter ansökan av låntagaren. Den nya återbetalningstiden föreslås beräknas i enlighet med de bestämmelser som gäller för studielån tagna fr.o.m. den 1 juli 2001 t.o.m. den 31 december 2021. Det innebär att en låntagare kan få en ny återbetalningstid som är som längst 25 år eller den kortare tid som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 60 år.

I rapporten redovisas också ett alternativt förslag till hur återbetalningstiden ska kunna förlängas. I stället för att ansöka om ny återbetalningstid ska samtliga låntagare med studielån tagna under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 få möjlighet att ansöka om ändrade betalningsvillkor och betala tillbaka lånet enligt de nya regler som gäller för studielån tagna efter den 31 december 2021. Genom att ändra betalningsvillkoren startar återbetalningen på nytt efter det att en ny återbetalningstid räknats ut enligt de nya reglerna. Det innebär att en låntagare kan få en ny återbetalningstid som är som längst 25 år eller den kortare tid som kvarstår till utgången av det år då låntagaren fyller 64 år. Den nya återbetalningstiden på 25 år ska medges enbart om låntagarens skuldstorlek och ålder tillåter det, se avsnitt 3.10.6.

Ändrade betalningsvillkor ger fler låntagare möjlighet till en ny återbetalningstid ...

Som en konsekvens av det kommande räntepåslaget bör alltså så många låntagare som möjligt kunna välja hur den ökade kostnaden ska tas ut. SFS avstyrker förslaget om ny återbetalningstid med hänvisning till att låntagare med maximal återbetalningstid inte ingår i denna målgrupp. SFS avstyrker även det alternativa förslaget men ser dock att det har flera fördelar i jämförelse med föregående förslag. Regeringen ser också fler fördelar med rapportens alternativa förslag och bedömer i likhet med rapporten att

det bl.a. innebär att fler låntagare kan få sin återbetalningstid ändrad. Det är också något som *Göteborgs universitet* och *Högskolan Kristianstad* framför som positivt. Som anges i rapporten så omfattar också det alternativa förslaget en möjlighet för låntagare med maximal återbetalningstid att genom ändrade villkor få sin återbetalningstid omräknad. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det alternativa förslaget om ändrade betalningsvillkor bör genomföras.

... men bör begränsas till studielån som lämnats 1 juli 2001–31 december 2021

Möjligheten till ändrade betalningsvillkor bör av olika skäl inte omfatta studielån tagna under perioden 1 januari 1989–30 juni 2001 och studielån tagna fr.o.m. den 1 januari 2022. Den ökade kostnaden som den nya räntemodellen skulle föra med sig påverkar inte storleken på årsbeloppen för studielån tagna under perioden 1 januari 1989–30 juni 2001 eftersom återbetalningen av dessa lån inte är tidsbestämd, utan baseras på inkomsten. Den ökade räntekostnaden innebär en något högre skuld och följaktligen betalas studielånen av under en något längre tid. Det finns därmed inte behov för den som har den typen av lån att ändra betalningsvillkoren för att få en längre återbetalningsperiod. Det nya sättet att beräkna ränta på ska vara på plats samma år som de första låntagarna med studielån tagna fr.o.m. den 1 januari 2022 blir återbetalnings-skyldiga. Den högre räntan kommer därmed att ingå i beräkningen av återbetalningstiden för de nya studielånen. Regeringen finner därför, i motsats till *SFS*, inte skäl till att låta regleringen omfatta låntagare som tar sina första studielån fr.o.m. den 1 januari 2022.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att möjligheterna till ändrade betalningsvillkor ska avgränsas till att avse låntagare med studielån som har beviljats för tid under perioden 1 juli 2001–31 december 2021. Förslaget innebär sammanfattningsvis att övergångsbestämmelserna till studiestödslagen ändras så att dessa låntagare kan begära att få ändrade betalningsvillkor och betala tillbaka lånet i enlighet med bestämmelserna för studielån tagna efter den 31 december 2021.

3.10.5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Rapportens (delrapport 1) förslag: Det alternativa förslaget i rapporten överensstämmer med regeringens förslag om ikraftträdande. I rapporten föreslås även en bestämmelse om att lagen ska tillämpas första gången för studielån som har lämnats före den 1 januari 2022.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har kommenterat förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna bestämmelsen bör träda i kraft samtidigt som en ny modell för beräkning av räntan på studielån införs, dvs. den 1 januari 2023. Bestämmelsen kommer att tillämpas för de villkor som ändras fr.o.m. årsskiftet 2023/2024. Det finns inte någon möjlighet att ändra betalningsvillkoren löpande under 2023 eftersom sådana ändringar är kalenderårsbundna. De första besluten om ändrade betalningsvillkor för den nya målgruppen kommer på så sätt påverka årsbeloppen för första gången 2024. Regeringen ser, till skillnad från rapporten, inte något behov av en särskild tillämpningsbestämmelse.

3.10.6 Konsekvenser

Konsekvenser för statens budget

Förslaget om ändrade betalningsvillkor innebär för berörda låntagare att återbetalningen startar på nytt efter att en ny återbetalningstid räknats ut enligt de nya bestäm-

melserna. Det innebär att inbetalningarna av studielån till staten minskar på kort sikt. Det är rimligt att anta att inbetalningarna kommer att minska mer med ändrade betalningsvillkor jämfört med en ny återbetalningstid. Som tidigare angetts har dock det alternativa förslaget många fördelar. Förslaget innebär också att statens kostnader för räntesubventionen ökar eftersom avbetalningen sker under en längre tid. Den ökade kostnaden för räntesubventionen bedöms dock som marginell. Förslaget bedöms också innebära en marginell ökning av framtida konstaterade förluster, t.ex. i form av avskrivningar på grund av dödsfall, när återbetalningstiden förlängs. Förslaget kan samtidigt ge låntagarna bättre möjligheter att följa betalningsplanen vilket är positivt för statens budget. Sammantaget är bedömningen därför att förslaget endast bör påverka statens budget ytterst marginellt.

Konsekvenser för den enskilde

Förslaget om ändrade betalningsvillkor har alltså flera fördelar för den enskilde jämfört med en ny återbetalningstid. Ökade möjligheter till ändrade betalningsvillkor ger de flesta låntagare som har beviljats studielån för tid under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 möjlighet till en ny återbetalningstid. Det innebär att den enskilde själv i stor utsträckning kan välja hur den ökade kostnaden för lånet, som följer av en ny räntemodell, ska tas ut. Ändrade betalningsvillkor innebär inte att alla låntagare får 25 nya år att betala tillbaka lånet på. Den återbetalningstiden medges som nämns ovan enbart om låntagarens skuldstorlek och ålder tillåter det. För studielån tagna efter den 31 december 2021 är alltså återbetalningstiden normalt 25 år eller det lägre antal år som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 64 år. För låntagare som inte är äldre än 39 år och med skulder som överstiger ca 215 000 kronor när återbetalningstiden fastställs innebär det att tiden blir 25 år. Är de äldre än 39 år och har tillräckligt stor skuld fastställs återbetalningstiden i stället till de antal år som kvarstår t.o.m. det år låntagaren fyller 64 år. Är skulden mindre kortas återbetalningstiden ner och första årsbeloppet fastställs till det lägsta möjliga.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär att CSN bl.a. måste anpassa sitt systemstöd. Myndigheten kommer också behöva informera låntagarna om möjligheterna till ändrade betalningsvillkor. Det innebär således en ökad administration för CSN men den bedöms som lägre jämfört med att genomföra förslaget om en ny återbetalningstid. Kostnaderna som uppstår av den ökade administrationen bedöms kunna hanteras inom myndighetens nuvarande ekonomiska ramar. Beslut i ärenden om återbetalning av studielån kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Räntepåslaget bör dock inte påverka antalet överklaganden nämnvärt och regeringen delar därför *Domstolsverkets* bedömning att eventuella tillkommande mål hos förvaltningsdomstolarna bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser för jämställdheten

Det är fler kvinnor än män som studerar med studiemedel och det är även fler kvinnor än män som har studieskulder. Det är också fler kvinnor än män som har maximal återbetalningstid vilket innebär att förslaget om ändrade betalningsvillkor kan mildra räntereformens konsekvenser mer för kvinnor än för män eftersom det är rimligt att anta att det kommer att vara fler kvinnor än män som ansöker om och beviljas ändrade betalningsvillkor. Studiestödssystemet är dock utformat på ett könsneutralt sätt och ändringarna kommer att gälla lika för kvinnor och män. Förslaget bedöms därför ur ett jämställdhetsperspektiv som könsneutralt.

Övriga konsekvenser

Förslaget om ändrade betalningsvillkor bedöms inte ha några konsekvenser för företagen, arbetsgivare, Sveriges internationella åtaganden, de integrationspolitiska målen, brottsligheten, barnens situation eller miljön.

3.10.7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

5. Den som har beviljats studielån eller återbetalningspliktiga studiemedel enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa och som tar emot studielån för tid efter den 31 december 2021 kan begära att lånen ska betalas tillbaka enligt bestämmelserna i 4 kap. 4, 21 och 25 §§ i den nya lydelsen. *Den som har beviljats studielån för tid under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 kan begära att lånen ska betalas tillbaka enligt bestämmelserna i 4 kap. 4, 21 och 25 §§ i den nya lydelsen.* De ändrade betalningsvillkoren ska börja tillämpas vid kalenderårsskiftet året närmast efter det år då låntagaren har begärt ändrade betalningsvillkor. Ändrade betalningsvillkor får dock inte beslutas om lånet har sagts upp till omedelbar betalning enligt 8 kap. 52 § studiestödslagen (1973:349), punkt 18 eller 19 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna, eller enligt 4 kap. 27 a §. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en ansökan om ändrade betalningsvillkor ska göras och vid vilken tidpunkt en sådan ansökan senast ska göras.

Punkten innehåller bestämmelser om att låntagare med äldre lån under vissa förutsättningar kan begära ändrade betalningsvillkor och i stället betala tillbaka lånen enligt de bestämmelser som gäller för nya studielån, dvs. sådana lån som är tagna efter den 31 december 2021.

I punkten görs en ändring som innebär att de låntagare som har beviljats studielån för tid under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 kan ansöka om ändrade betalningsvillkor och betala tillbaka lånen enligt de nya bestämmelserna även om de inte tar nya lån. På så sätt öppnas möjligheten för dessa låntagare att få en återbetalningstid fastställd till 25 år eller det lägre antal år som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 64 år.

Övervägandena finns i avsnitt 3.10.4.

3.10.8 Räntan på studielån ska finansiera framtida kreditförluster på lånen

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner att räntan på studielån fr.o.m. den 1 januari 2023 ska bestämmas så att den även omfattar beräknade framtida kreditförluster på studielån finansierade genom upplåning i Riksgäldskontoret och kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån.

Riksdagen godkänner att utöver ränta motsvarande förväntade förluster på nyutlåning fr.o.m. den 1 januari 2023 ska även den del av räntan på studielån som avser beräknade kreditförluster och kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån beviljade t.o.m. den 31 december 2022 föras till konto i Riksgäldskontoret och användas för finansiering av konstaterade förluster.

Riksdagen godkänner att medel motsvarande de anslagsmedel som under perioden 2014–2022 förts till ett konto i Riksgäldskontoret för finansiering av konstaterade förluster på studielån inklusive ränta ska levereras in till inkomsttitel på statens budget.

Regeringens bedömning: En ny modell för beräkning av räntan på studielån bör införas som innebär ett påslag på räntan som över tid motsvarar de framtida kreditförlusterna på studielån och kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån.

Rapportens (delrapport 2) förslag och bedömning: Rapporten föreslår två modeller för beräkning av ett räntepåslag. Det andra förslaget ligger i linje med regeringens förslag och bedömning. Regeringens förslag och bedömning är mer detaljerade än rapportens. Regeringen föreslår även att tidigare avsatta anslagsmedel för finansiering av konstaterade förluster ska återföras till statens budget.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inga synpunkter eller avstår från att yttra sig över rapporten. Detta gäller bl.a. *Justitiekanslern, Kronofogdemyndigheten, Statskontoret, Överklagandenämnden för studiestöd, Umeå universitet, Universitets- och högskolerådet* och *Yrkeshögskoleförbundet*. CSN har inga ytterligare synpunkter än de som framgår av redovisningen av regeringsuppdraget. Av redovisningen framgår att de två modellerna för beräkning av ett räntepåslag uppfyller kraven på en modell där förväntade förluster i lånesystemet betalas av låntagarna men att det andra förslaget ger en mer stabil räntenivå över tid.

ESV har inga andra synpunkter än de som framgår av den gemensamma skrivelsen (Gemensam skrivelse – Uppdragets innebörd och budgetlagen), se *bilaga 1* avsnitt 3, som ESV och Riksgäldskontoret lämnat in till CSN. I skrivelsen anges att CSN:s uppdrag att ta fram en ny modell för ränteberäkning inte anses förenligt med innebörden av de grundläggande principerna för statlig utlåning som slås fast i budgetlagen. Uppdragets innebörd att nuvarande och framtida låntagare ska finansiera förluster avseende tidigare utlåning är ett avsteg från principen att finansiering ska ske vid utlåning. Flera remissinstanser lämnar generella synpunkter om införandet av en ny räntemodell men inte på de två förslagen till modeller för beräkning av ett räntepåslag som presenteras i rapporten. *Arbetsgivarverket* kan inte se att den nya räntemodellen skulle ha någon betydelse för viljan att börja studera och ta studielån och har därför inte några synpunkter på de modeller som föreslås. Flera remissinstanser, däribland *Göteborgs universitet, Karolinska institutet* och *SFS*, delar den kritik som ESV och Riksgäldskontoret framför i den gemensamma skrivelsen om bl.a. förslagets förenlighet med grundläggande principer i budgetlagen. Detta med hänvisning till problematiken med att låta nuvarande och framtida låntagare finansiera förluster för tidigare låntagare. *Riksgäldskontoret* anför i sitt remissvar att myndighetens synpunkter i hög grad överensstämmer med dem som lämnas i den gemensamma skrivelsen. Riksgäldskontoret anför vidare att regeringen bör avstå från att införa den räntemodell som föreslås. Om en ny räntemodell införs bör den ränta som tas ut av studielåntagare i stället utgå från budgetlagens huvudregel för statlig utlåning. Den föreslagna modellen för beräkning av ränta på studielån kan inte anses förenlig med innebörden av de grundläggande principer, eller med den huvudregel för statlig utlåning, som slås fast i budgetlagen. Den föreslagna modellen kan dock genomföras som ett undantag från budgetlagens huvudregel, inklusive den så kallade garanti- och utlåningsmodellen. Det bör därför vara tydligt i riksdagens bemyndigande att en eventuellt ny princip för beräkning av räntan på studielån är ett avsteg från budgetlagens huvudregel för hur garantier och utlåning i normalfallet hanteras. Riksgäldskontoret ifrågasätter även den föreslagna avvecklingen av dagens kreditreserv och menar att detta innebär ett tydligt avsteg från hur avgifter och reserver i dag hanteras enligt kreditmodellen. *Riksbanken* anser i linje med vad Riksgäldskontoret och ESV anför i den gemensamma skrivelsen att regeringen bör överväga att inte införa en räntemodell i enlighet med uppdraget till CSN, även om effekterna på penningpolitiken och finansiell stabilitet är små. Göteborgs universitet instämmer i den kritik som ESV och Riksgäldskontoret riktar mot införandet av en ny räntemodell.

Universitetet tycker dock att förslaget om en ränta som blir mer beständig över tid är positivt. *Högskolan Kristianstad* anför att studenterna inte kan belastas med räntenivåer som inte var kända för dem vid tidpunkten då lånen upptogs. *Förvaltningsrätten i Linköping* framför att det är önskvärt att frågan om räntemodellens förenlighet med legalitetsprincipen blir föremål för vidare utredning.

Bland de remissinstanser som avstyrker eller starkt motsätter sig förslaget om införandet av en ny räntemodell finns bl.a. *Arbetsförmedlingen* och *Akavia*. *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* avstyrker förslaget och avstår från att ta ställning till de två föreslagna modellerna för beräkning av ett räntepåslag. Saco är mycket positiva till omställningsstudiestödets införande men motsätter sig regeringens val av finansiering. Flera remissinstanser, bl.a. *Arbetsförmedlingen*, uttrycker farhågor om att den föreslagna modellen kan försämra rekryteringen till studier. Saco anför att förslaget minskar lönsamheten och incitamenten för högre studier och riskerar att öka snedrekryteringen. *Saco studentråd* avstyrker också förslaget om ny räntemodell för studielånen. Studentrådet anser att den föreslagna räntehöjningen är omotiverad, potentiellt kostsam och ligger fel i tiden. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* avstyrker att räntebeläggning för kreditförluster görs på redan utgivna lån. TCO anser dock att det kan finnas skäl för att avseende nya studielån övergå till en modell där även kreditförluster täcks inom kollektivet låntagare. Detta då det är i överensstämmelse med principerna i budgetlagen om lån och garantier.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Räntemodellen behöver förändras

Undersökningar visar att de ekonomiska överväganden som påverkar enskilda individers studieval ofta är förhållandevis kortsiktiga. Direkta subventioner, såsom bidrag, har exempelvis större påverkan på rekryteringen till studier än ett förmånligt och subventionerat lånesystem, även om ett starkt subventionerat lån i längden kan vara mer ekonomiskt fördelaktigt för individen. Studiebidraget inom studiemedlen och bidraget inom omställningsstudiestödet är en subvention till den som studerar medan lånedelen av dessa stöd, som ska betalas tillbaka, främst innebär att den enskilde står för en frivillig ekonomisk insats för att finansiera studierna. Regeringen anser mot denna bakgrund att studiemedlens rekryterande inslag i huvudsak bör koncentreras till direkta subventioner.

Studielånens kreditförluster finansieras i dag genom anslag på statens budget. Det innebär att räntan på studielån är subventionerad på så sätt att staten inte tar betalt för den förväntade förlust som följer med kreditrisken i lånen, utan endast för statens upplåningskostnad. Att låntagarna betalar en ränta som motsvarar de förväntade kreditförlusterna på lånet är normalt för de flesta typer av lån. Regeringen anser att det är rimligt att även studielåntagare bör betala en riskpremie som finansierar kreditförlusterna på studielånen. På så sätt skapas även ett utrymme på statens budget för det generösa bidraget inom omställningsstudiestödet, vilket beräknas öka rekryteringen till studier.

I dagens räntemodell står staten för kreditförlusterna på studielån ...

Enligt 6 kap. 4 § budgetlagen ska en ränta tas ut för lån. Räntan ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet, om inte riksdagen för ett visst lån har beslutat annat. Om låntagaren ska betala en ränta som inte helt täcker de förväntade kostnaderna, ska regeringen föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska finansieras. Vidare ska enligt 6 kap. 5 § budgetlagen medel för att täcka förväntad förlust föras till konton i Riksgäldskontoret. Bestämmelserna innebär således att de förväntade förlusterna ska beräknas och finansieras redan i samband med utlåningen och att de konstaterade förlusterna finansieras av de medel som avsatts redan i samband med utlåningen för

detta ändamål – en kreditmodell. Bestämmelserna tillämpas på nyutlåning av studielån sedan den 1 januari 2014 (prop. 2013/14:1 utg.omr. 15 avsnitt 3.8.1).

De förväntade förlusterna för nyutlåning finansieras alltså när studielånen beviljas. I praktiken fastställs en procentandel av nyutlåningen som sedan anslagsfinansieras och förs till en kreditreserv i Riksgäldskontoret. Bestämmelserna tillämpas dock inte på studielån beviljade före den 1 januari 2014 (punkt 5 och 6 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till budgetlagen). Dessa lån hanteras genom finansiering av konstaterad förlust. De konstaterade förlusterna anslagsfinansieras det år som förlusten sker.

Den ovan angivna räntemodellen som innebär att förväntade förluster avseende nyutlåning anslagsfinansieras när utlåning sker och att förluster på äldre lån anslagsfinansieras först när förlusten är konstaterad medför alltså att räntan på studielån endast baseras på statens upplåningskostnad. Det är således staten som står för kreditförlusterna på studielån.

... men studielåntagarna bör stå för beräknade framtida kreditförluster ...

Som konstateras ovan är det rimligt att låta studielåntagarna finansiera kreditförluster på studielånen. För att möjliggöra detta anser regeringen att det behövs en förändrad räntemodell som utgår från finansiering av beräknade framtida kreditförluster för samtliga studielån finansierade genom upplåning i Riksgäldskontoret och kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån inklusive nyutlåning. Begreppet beräknade framtida kreditförluster omfattar således både kreditförluster på lånefordran och förväntade förluster på nyutlåning.

Att nuvarande och framtida låntagare ska finansiera förluster avseende tidigare utlåning innebär, som Riksgäldskontoret och ESV anför i den gemensamma skrivelsen, ett avsteg från principen som slås fast i 6 kap. 4 § budgetlagen om att finansiering ska ske i samband med utlåning och att räntan ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet. Som *Riksgäldskontoret* anger i sitt remissvar kan dock den föreslagna räntemodellen genomföras som ett undantag från huvudregeln i 6 kap. 4 § budgetlagen genom att riksdagen i enlighet med bestämmelsens första stycke beslutar annat. Ett flertal remissinstanser, däribland *Riksbanken*, delar den kritik som ESV och Riksgäldskontoret framför i den gemensamma skrivelsen om att en ny räntemodell i stället bör utgå från bestämmelserna i budgetlagen. Regeringen har förståelse för synpunkterna men anser samtidigt, med beaktande av det reformbehov som framgår ovan, att det är rimligt att studielåntagarna betalar en ränta som motsvarar de beräknade framtida kreditförlusterna på studielånen. Det är vidare rimligt att både nuvarande och framtida låntagare delar på kostnaden för kreditförlusterna. Ett skäl för det är att kostnaden för den enskilde kan hållas nere genom att den nya modellen omfattar samtliga låntagare med studielån beviljade efter den 31 december 1988. Att låntagare med återbetalningspliktiga studiemedel tagna före 1989 inte bör ingå beror på att sådana lån finansierades genom anslag och inte genom upplåning i Riksgäldskontoret. Ränta i den meningen som gäller för studielån upplånade i Riksgäldskontoret betalas därför inte på återbetalningspliktiga studiemedel. Ett annat skäl till att både nuvarande och framtida låntagare bör omfattas är att alla låntagare har skydd av i princip samma trygghetsregler i studielånesystemet. Statens kreditförluster består till mer än hälften av kostnader avseende just sådana trygghetsregler (57 procent) och avskrivning av lån vid dödsfall (10 procent). Resterande del (33 procent) avser kostnader för misskötsel bland återbetalarna.

Riksgäldskontoret och ESV påtalar i sin skrivelse att den föreslagna modellen innebär att vissa låntagare kommer att få betala en högre ränta än vad som var känt när deras lån togs. Som framgår ovan har också *Högskolan Kristianstad*, *TCO* och *Förvaltningsrätten*

i *Linköping* synpunkter på att studenter belastas med räntenivåer som inte var kända för dem vid tidpunkten då lånen upptogs. Regeringen har förståelse för att det kan finnas vissa farhågor kring en justering av principerna för hur studielåneräntan bestäms. I sammanhanget kan framhållas att det enligt studiestödslagen är regeringen som fastställer den ränta som ska gälla under året (4 kap. 1 §). Detta gällde även enligt den äldre studiestödslagen. Studielån är också en förmån som tillhandahålls alla medborgare under vissa förutsättningar enligt ett regelverk som anges i lag och förordning. Studiestöd lämnas med allmänna medel och för att kunna fortsätta tillhandahålla ett generöst studiestödssystem, inklusive det nya omställningsstudiestödet, är det rimligt att principerna för hur räntan beräknas nu justeras för såväl nuvarande som framtida låntagare.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att räntan på studielån fr.o.m. den 1 januari 2023 ska bestämmas så att den även omfattar beräknade framtida kreditförluster på studielån finansierade genom upplåning i Riksgäldskontoret och kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån.

... vilket innebär ett påslag på räntan som över tid motsvarar de beräknade framtida kreditförlusterna på studielån

Nuvarande principer för bestämmande av studielåneräntan slogs fast i propositionen Om studiemedel. Genom riksdagens beslut om propositionen Ett reformerat studiestödssystem fastställdes att dessa principer för bestämmande av räntan bör behållas. Regeringen anser att nuvarande principer för upplåning av medel och beräkning av statens upplåningskostnader har fungerat väl och att det inte finns skäl att förändra de principer som redan finns. Upplåningen av medel för studielån ska således fortsättningsvis skötas av Riksgäldskontoret och upplåningsräntan ska fortsatt bygga på ett ovägt genomsnitt av emissionsräntorna på statsskuldväxlar och statsobligationer under de senaste tre åren. Upplåningsräntan som påförs låntagarna blir därmed genomsnittligt lägre än vad som normalt går att få hos bank eller annan kreditgivare.

Den föreslagna modellen innebär att låntagarna ska finansiera beräknade framtida kreditförluster. För att täcka de framtida kreditförlusterna behövs därför ett räntepåslag. En ny tillkommande princip för beräkning av räntan på studielån bör därför införas. Ett räntepåslag som motsvarar framtida kreditförluster för studielån finansierade genom upplåning i Riksgäldskontoret och framtida kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån bör således beräknas. Det nya räntepåslaget bör läggas samman med statens upplåningskostnad och för låntagarna bör som tidigare den totala räntan sättas ned med 30 procent vilket motsvarar rätten till avdrag för kapitalkostnader inom skattesystemet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Arbetsförmedlingen*, anför att förslaget kan påverka rekryteringen till studier. Undersökningar visar dock att de ekonomiska överväganden som påverkar individens studieval ofta är förhållandevis kortsiktiga. I delrapport 1 görs också bedömningen 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. Det är i det sammanhanget viktigt att understryka att räntan för dem som betalar tillbaka på studielånet fortsatt kommer vara betydligt lägre än andra räntor eftersom räntan fortsatt kommer att baseras på statens upplåningskostnader. Tillsammans med omfattande trygghetsregler kommer den fortsatt låga räntan vara viktiga delar av dagens generösa studiestödssystem. Mot den bakgrunden bedömer regeringen, i linje med *Arbetsgivarverket*, att förslaget endast bör påverka rekryteringen till studier ytterst marginellt. Regeringen avser dock att följa utvecklingen vad gäller räntans påverkan på bl.a. lånebenägenhet men också dess påverkan på rekrytering till studier.

Ett räntepåslag bör vara förutsägbart över tid

Utgångspunkten för den nya räntemodellen har varit att ett nytt räntepåslag bör vara förutsägbart och helst inte variera i alltför stor omfattning mellan åren. Regeringen föredrar därför en modell där påslaget på räntan motsvarar de beräknade framtida kreditförlusterna på studielån över tid. För kontrollen av systemet är det då viktigt att det med jämna mellanrum går att stämma av att de totala kreditförlusterna är finansierade över tid.

CSN har haft i uppdrag att ta fram en ny modell för beräkning av räntan på studielån utifrån förutsättningen att samtliga kreditförluster ska finansieras genom räntan. I rapporten presenteras två förslag till modeller för beräkning av ett räntepåslag. Den primära skillnaden mellan beräkningsmodellerna är att påslaget enligt den första modellen beräknas och bestäms årligen utifrån nuvarande sätt att beräkna nästkommande budgetårs kreditförluster på studielån. Således kommer påslaget att variera med årets nyutlåning och årets förändring av konstaterade förluster för den ackumulerade lånefordran.

Enligt den andra modellen beräknas ett räntepåslag som täcker kreditförlusterna i den totala lånefordran över tid och förlusterna finansieras över den totala återbetalningstiden för låntagaren. Även i denna modell ska en årlig beräkning göras som kommer att variera. För att undvika sådana variationer och ge en möjlighet till ett initialt lägre räntepåslag tillåter modellen att räntepåslaget utjämnas över tid. Detta kan åstadkommas genom att ett genomsnitt av räntepåslaget under en viss period beräknas. På så sätt balanseras de större kreditförlusterna som initialt finns på grund av de beräknade ackumulerade förlusterna i studielånet efter 1988.

Regeringen anser att rapportens första modell inte är lämplig att införa, bl.a. eftersom räntepåslaget då skulle variera över tid. Rapportens andra modell överensstämmer däremot helt med regeringens intentioner med en ny beräkningsmodell eftersom räntepåslaget skulle bli stabilt över tid och därmed mer förutsägbart för den enskilde. En ränta som blir mer beständig över tid är också något som *Göteborgs universitet* framför som positivt.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att en ny modell för beräkning av räntan på studielån bör införas som innebär ett påslag på räntan som över tid motsvarar de framtida kreditförlusterna på studielån och kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån. CSN kommer också att ges i uppdrag att ta fram ett räntepåslag som utgår från denna modell.

Räntepåslagets storlek

I rapporten beräknas vilken storlek räntepåslaget bör ha för att täcka de framtida kreditförlusterna. Beräkningarna bygger på prognoser men visar ett räntepåslag om 0,89 procent, varav 0,62 procent finansieras via höjd ränta från låntagarna och 0,27 procent finansieras via anslag för räntesubvention. För att utjämna de större initiala kreditförlusterna har även beräknats ett konstant räntepåslag över en tid om 20 år. Ett konstant räntepåslag kan då beräknas till 0,65 procent vilket skulle innebära ett räntepåslag för låntagarna om 0,46 procent. Efter dessa 20 år beräknas de ackumulerade förlusterna i studielånet vara små och räntepåslaget bör sannolikt enbart baseras på framtida kreditförluster på nyutlåningen. Ett utjämnande innebär således ett mindre påslag initialt jämfört med om ett årligt påslag beräknas. Det är viktigt att de enskilda låntagarna inte drabbas alltför mycket av den föreslagna förändringen. Regeringen anser därför att ett genomsnittligt påslag över en 20-årsperiod är att föredra.

Underlag om vilket räntepåslag som bör användas för att finansiera beräknade framtida kreditförluster på studielån kommer årligen lämnas av CSN till regeringen. Räntepåslaget kommer tillsammans med räntan för statens upplåningskostnad som lämnas till regeringen av Riksgäldskontoret att utgöra underlag för regeringens beslut om studielåneräntan för kommande år.

Ytterligare mindre kostnader för räntor bör finansieras av låntagarna

Det uppkommer alltid situationer där låntagare inte kan betala sin årliga ränta, exempelvis när låntagaren fortfarande studerar eller får hel nedsättning av årsbeloppet med hänsyn till inkomst, eller situationer där låntagaren missköter sin återbetalning. Till skillnad mot andra typer av lån gäller för studielånens del att sådan ränta som inte har betalats under det år då den har uppkommit läggs till låntagarens skuld vid kalenderårets slut, dvs. räntan kapitaliseras och blir en kapitalskuld (4 kap. 1 § studiestödslagen). Medel avseende detta lånas i dag upp i Riksgäldskontoret och används sedan för att betala räntefakturorna i Riksgäldskontoret genom att räntan på studielån också baseras på statens upplåningskostnad.

Den nya räntemodellen kommer att innebära ett påslag på räntan som över tid motsvarar de beräknade framtida kreditförlusterna på studielån. Som en konsekvens av påslaget kommer de obetalda räntorna fr.o.m. den 1 januari 2023 även att bestå av en del som avser det nya påslaget. Det kommer således att uppstå ett större behov av medel för att täcka dessa obetalda räntor som har kapitaliserats. Regeringen anser att sådana obetalda räntor bör hanteras på samma sätt som sker i dag, dvs. medel för att täcka dessa bör lånas upp i Riksgäldskontoret. Över tid kan behovet av medel uppgå till ca 4 miljarder kronor.

De upplånade medlen kommer att belastas med ränta motsvarande statens upplåningskostnad. Det uppkommer därför ett behov av ytterligare medel för att betala räntekostnaderna för detta. Enligt CSN kommer räntekostnaderna att vara relativt små men de kan komma att öka upp till ca 20 miljoner kronor 2026. Regeringen bedömer att även dessa räntekostnader bör finansieras av låntagarna. Det bör därför i beräkningen av det nya räntepåslaget även tas hänsyn till behov av medel för räntekostnader avseende kapitaliserade räntor som lånats upp i Riksgäldskontoret. Medlen bör sedan användas för att betala räntefakturorna. Räntepåslagets storlek bör inte påverkas nämnvärt av detta och den ökade kostnaden för låntagarna bedöms således bli minimal.

De räntor som låntagarna betalar till CSN på studielån förs till ett servicekonto i Riksgäldskontoret. Normalt sker en fördröjning mellan inbetalning från låntagarna och amortering av skulden i Riksgäldskontoret. Fördröjningen innebär att det konsekvent blir små differenser mellan den ränta som låntagarna betalar och den ränta som CSN betalar på lånet i Riksgäldskontoret. Även avrundningseffekter i beräkningar påverkar differensen. Dessa belopp är dock små, ca 1 miljon kronor årligen med nuvarande räntenivå, men kan komma att öka vid en högre räntenivå. Regeringen anser att även sådana kostnader för hantering av räntor ska finansieras inom räntemodellen men att beloppet är så ringa att det inte är nödvändigt att särskilt ta hänsyn till detta i beräkningen av räntepåslagets storlek.

Dagens modell innebär att räntor från de studerande får disponeras av CSN för att betala räntekostnaderna i Riksgäldskontoret ...

CSN disponerar erhållna räntor från låntagarna för att finansiera upplåningsräntan på studielånen i Riksgäldskontoret (prop. 2013/14:1 utg.omr. 15 avsnitt 3.8.1). Medel motsvarande sådana kostnader förs således inte till en sådan kreditreserv som avses i 6 kap. 5 § budgetlagen, se propositionen En reformerad budgetlag (prop. 2010/11:40 s. 85). Som anges ovan tillämpas inte heller 6 kap. 5 § budgetlagen på studielån

beviljade före den 1 januari 2014. I stället hanteras dessa lån genom att finansiering sker via samma anslag när förlust konstateras.

... och fortsättningsvis bör räntor från de studerande även användas för finansiering av kreditförlusterna

Regeringen anser att den ordning som innebär att CSN disponerar räntebetalningar från låntagarna för att betala räntekostnaderna i Riksgäldskontoret fortsatt ska gälla. Fortsättningsvis bör låntagarnas ränta, i den del som efter den 1 januari 2023 avser beräknade framtida kreditförluster på studielån och kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån (räntepåslaget), även användas för finansiering av kreditförluster. Som framgår ovan baseras räntepåslaget på en beräkning av framtida kreditförluster på dels nyutlåning, dels hela den befintliga lånefordran. Enligt 6 kap. 5 § budgetlagen ska inkomster från räntor som motsvarar förväntade förluster på nyutlåning tillföras ett konto i Riksgäldskontoret för att täcka konstaterade förluster. För att även inkomster motsvarande den del av räntan som avser beräknade kreditförluster och kreditförluster på återkrav hänförliga till studielån beviljade t.o.m. den 31 december 2022 ska kunna användas för detta ändamål, bör riksdagen enligt 9 kap. 3 § regeringsformen och 3 kap. 6 § budgetlagen fatta beslut om specialdestination.

Med anledning av ovanstående föreslår regeringen att utöver ränta motsvarande förväntade förluster på nyutlåning fr.o.m. den 1 januari 2023 ska även den del av räntan på studielån som avser beräknade kreditförluster och kreditförluster på återkrav hänförliga till sådana lån beviljade t.o.m. den 31 december 2022 föras till konto i Riksgäldskontoret och användas för finansiering av konstaterade förluster.

En ny kreditreserv upprättas för att betala konstaterade förluster på studielån

En ny kreditreserv bör införas i Riksgäldskontoret och i linje med 6 kap. 5 § budgetlagen användas för att betala konstaterade förluster på studielånen. Den nya kreditreserven kommer att vara tom och CSN kommer därför initialt vara i behov av en kredit kopplat till kontot i Riksgäldskontoret. Det uppkommer normalt även en ränta på medlen i kreditreserven. Räntesatsen bör överensstämma med upplåningsräntan för lånet i Riksgäldskontoret för att tillförda medel inklusive ränta ska täcka samtliga framtida avskrivningar av studielån. Precis på det sätt som gäller för kreditförlusterna bör räntan överensstämma över tid.

Tidigare avsatta anslagsmedel för finansiering av konstaterade förluster bör återföras till statens budget

Som framgår ovan har det anvisats anslagsmedel som förts till en kreditreserv för förväntade förluster på nyutlåning fr.o.m. 2014. *Riksgäldskontoret* anför i sitt remissvar att medlen i kreditreserven har anslagits för finansiering av ackumulerade kreditförluster i lånefordran och att ett eventuellt nollställande av kreditreserven innebär ett tydligt avsteg från hur avgifter och reserver i dag hanteras i enlighet med budgetlagen och den s.k. garanti- och utlåningsmodellen. Riksgäldskontoret anför vidare att en sådan hantering också skulle riskera att urholka förtroendet för den ansvarsfulla hantering av risker och förluster som råder för statens garanti- och utlåningsverksamhet. ESV och Riksgäldskontoret anser i sin skrivelse att regeringen bör överväga att låta CSN få disponera kreditreserven för att finansiera ackumulerade kreditförluster vid övergången till en ny räntemodell.

När en ny räntemodell införs som innebär att studielåntagarna står för beräknade framtida kreditförluster finns det inte längre något behov av den uppbyggda kreditreserven som därför bör avvecklas. Medlen i nuvarande kreditreserv har inte byggts upp genom låntagarnas räntebetalningar utan genom medel som riksdagen anvisat för ett specifikt ändamål med stöd av 9 kap. 3 § regeringsformen (prop.

2013/14:1 utg.omr. 15 avsnitt 3.8.4). Regeringen bedömer därför att medlen bör ställas till riksdagens förfogande.

Mot den bakgrunden föreslår regeringen att medel motsvarande de anslagsmedel som under perioden 2014–2022 förts till ett konto i Riksgäldskontoret för finansiering av konstaterade förluster på studielån inklusive ränta ska levereras in till inkomsttitel på statens budget.

3.10.9 Konsekvenser

Konsekvenser för statens budget

En ny räntemodell innebär att staten inte längre behöver göra avsättningar för kreditförluster på studielån. Det innebär en minskning av utgifterna på statens budget med ca 1 924 miljoner kronor för 2023 och därefter med ca 1 938 miljoner kronor årligen. Det kommer dock att uppstå ett behov av ökade medel avseende den nedsättning av räntan som görs vilket motsvarar rätten till avdrag för kapitalkostnader i skattesystemet. Som en konsekvens av räntepåslaget kommer därför statens utgifter för studiemedelsräntor att öka med ca 577 miljoner kronor 2023 och därefter med ca 581 miljoner kronor årligen. Sammantaget innebär förslaget en minskning av utgifterna på statens budget med ca 1 347 miljoner kronor för 2023 och därefter med ca 1 356 miljoner kronor årligen.

Konsekvenser för den enskilde

Ett påslag på räntan kommer inte att påverka de studerandes ekonomi under studietiden eftersom återbetalning av studielån i normalfallet påbörjas först efter att studierna avslutats och låntagaren har fått en inkomst. Påslaget kommer även att vara relativt lågt för huvuddelen av låntagarna. För en låntagare med ett genomsnittligt lån på 166 000 kronor kommer en modell med konstant ränta under 20 år innebära en ökad kostnad för lånet med ca 60 kronor i månaden. Förslaget om ändrade betalningsvillkor ger också de flesta låntagare möjlighet till en ny återbetalningstid, vilket innebär att den enskilde själv i stor utsträckning kan välja hur den ökade kostnaden för lånet ska tas ut. Som framgår ovan bedömer regeringen också att förslaget endast bör påverka rekryteringen till studier ytterst marginellt.

Konsekvenser för myndigheter

Den nya räntemodellen kräver bl.a. anpassningar i CSN:s systemstöd för att myndigheten ska kunna hantera räntepåslaget på ett korrekt sätt avseende bl.a. bokföring och uppföljning. Det innebär således en ökad administration för CSN men kostnaderna bedöms kunna hanteras inom myndighetens nuvarande ekonomiska ramar.

Konsekvenser för jämställdheten

Det är fler kvinnor än män som studerar med studiemedel och det är även fler kvinnor än män som har studieskulder. Kvinnor har också en något högre förväntad genomsnittlig skuld. Därför antas också kvinnor påverkas något mer av förslaget om ett påslag på räntan. Studiestödssystemet är dock utformat på ett könsneutralt sätt och ändringarna kommer att gälla lika för kvinnor och män. Förslagen bedöms därför ur ett jämställdhetsperspektiv som könsneutrala.

Övriga konsekvenser

Förslaget om en ny räntemodell bedöms inte ha några konsekvenser för företagen, arbetsgivare, Sveriges internationella åtaganden, de integrationspolitiska målen, brottsligheten, barnens situation eller miljön.

3.11 Budgetförslag

3.11.1 1:1 Studiehjälp

Tabell 3.7 Anslagsutveckling 1:1 Studiehjälp

Tusental kronor

2021	Utfall	4 344 978	Anslagssparande	43 646
2022	Anslag	4 439 614 ¹	Utgiftsprognos	4 439 614
2023	Förslag	4 499 895		
2024	Beräknat	4 592 643		
2025	Beräknat	4 682 234		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för studiehjälp i form av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg enligt studiestödslagen (1999:1395). Anslaget får användas för utgifter för ersättning till svenska elever utomlands för vissa resor. Anslaget får användas för utgifter för kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning och annan lärlingsliknande utbildning.

Skälen för regeringens förslag

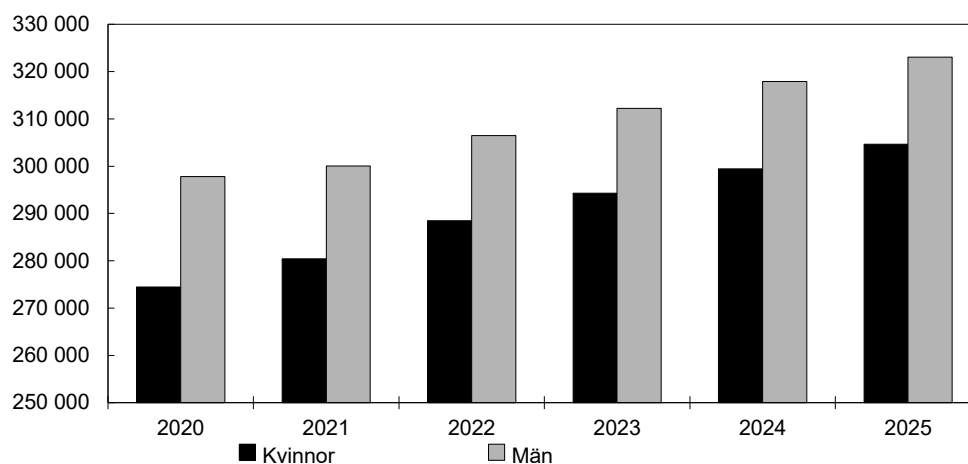
Tabell 3.8 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:1 Studiehjälp

Tusental kronor

	2023	2024	2025
Anvisat 2022¹	4 439 614	4 439 614	4 439 614
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer			
Makroekonomisk utveckling			
Volym	60 281	153 029	242 620
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	4 499 895	4 592 643	4 682 234

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Drygt 98 procent av de elever som avslutar grundskolans årskurs 9 påbörjar gymnasieskolan samma år. Andelen är ungefär lika stor för kvinnor som för män. Ytterligare ett antal påbörjar gymnasiestudier nästföljande år. Utgifterna för studiehjälp är därför främst beroende av utvecklingen av befolkningen i åldern 16–20 år. Befolkningsframskrivningar från Statistiska centralbyrån visar att antalet ungdomar i aktuella åldrar kommer att öka under hela prognosperioden.

Diagram 3.11 Folkmängd 16–20 år

Anm.: Folkmängd 2020 och 2021, prognos 2022–2025.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Mot denna bakgrund bedöms utgifterna för studiebidraget, inackorderingstillägget och det extra tillägget öka med 60 281 000 kronor under 2023. Åren 2024 och 2025 beräknas utgifterna öka med 153 029 000 kronor respektive 242 620 000 kronor jämfört med vad som har anvisats för 2022.

Regeringen föreslår att 4 499 895 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Studiehjälp* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 4 592 643 000 kronor respektive 4 682 234 000 kronor.

3.11.2 1:2 Studiemedel

Tabell 3.9 Anslagsutveckling 1:2 Studiemedel

Tusental kronor

2021	Utfall	18 856 090	Anslagssparande	1 658 564
2022	Anslag	19 835 430 ¹	Utgiftsprognos	18 403 666
2023	Förslag	19 738 606²		
2024	Beräknat	20 664 857		
2025	Beräknat	21 780 071		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

² Varav 3 858 281 tkr avser beräknad statlig ålderspensionsavgift för 2023 sedan hänsyn tagits till regleringsbeloppet för 2020 som uppgick till 66 468 tkr.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för studiemedel i form av studiebidrag och tilläggsbidrag enligt studiestödslagen (1999:1395). Anslaget får användas för utgifter för statlig ålderspensionsavgift för studiebidrag enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift. Anslaget får användas för utgifter för retroaktiva utbetalningar av vissa former av studiestöd som upphört.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 3.10 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:2 Studiemedel

Tusental kronor

	2023	2024	2025
Anvisat 2022¹	19 741 430	19 741 430	19 741 430
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	658 705	1 916 200	3 748 800
<i>varav BP23</i>	<i>130 305</i>		
<i>– Fler platser på regionalt yrkesvux</i>	<i>130 305</i>		
Makroekonomisk utveckling	2 124 826	3 758 554	4 889 822
Volymer	-1 465 764	-1 468 655	-1 691 922
Överföring till/från andra anslag	-1 361 000	-2 838 000	-4 882 000
Övrigt	40 409	-444 672	-26 059
Förslag/beräknat anslag	19 738 606	20 664 857	21 780 071

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Enligt lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd ska omställningsstudiestöd kunna lämnas fr.o.m. den 1 januari 2023. Medel för det nya omställningsstudiestödet beräknades i den av riksdagen beslutade budgeten för 2022 på anslag 1:2 *Studiemedel*. Ett nytt anslag 1:3 *Omställningsstudiestöd* föreslås i denna proposition och således behöver medel avseende det nya stödet överföras till det anslaget. Anslag 1:2 *Studiemedel* minskas därför med 1 361 000 000 kronor för 2023 och beräknas minska med 2 838 000 000 kronor 2024 och med 4 882 000 000 kronor 2025.

Regeringen föreslår i denna proposition ökade medel för utbildningsplatser på regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux), se närmare utgiftsområde 16 avsnitt 4.5.1. Anslaget ökas därför med 130 305 000 kronor 2023.

Regeringen föreslår att 19 738 606 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Studiemedel* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 20 664 857 000 kronor respektive 21 780 071 000 kronor.

3.11.3 1:3 Omställningsstudiestöd

Tabell 3.11 Anslagsutveckling 1:3 Omställningsstudiestöd

Tusental kronor

2021	Utfall	Anslagssparande
2022	Anslag	0 ¹ Utgiftsprognos
2023	Förslag	1 360 000
2024	Beräknat	2 836 000
2025	Beräknat	4 877 000

¹ Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för omställningsstudiebidrag enligt lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd. Anslaget får användas för utgifter för statlig ålderspensionsavgift för omställningsstudiebidrag enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 3.12 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:3 Omställningsstudiestöd

Tusental kronor

	2023	2024	2025
Anvisat 2022¹			
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer			
Makroekonomisk utveckling			
Volym			
Överföring till/från andra anslag	1 360 000	2 836 000	4 877 000
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	1 360 000	2 836 000	4 877 000

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Enligt lagen om omställningsstudiestöd ska omställningsstudiestöd kunna lämnas fr.o.m. den 1 januari 2023. Medel för det nya omställningsstudiestödet beräknades i den av riksdagen beslutade budgeten för 2022 på anslag 1:2 *Studiemedel*. Medel överförs från det anslaget till anslag 1:3 *Omställningsstudiestöd* och anslaget ökas därför med 1 360 000 000 kronor för 2023. Det beräknas öka med 2 836 000 000 kronor för 2024 och med 4 877 000 000 kronor för 2025.

Regeringen föreslår att 1 360 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Omställningsstudiestöd* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 2 836 000 000 kronor respektive 4 877 000 000 kronor.

3.11.4 1:4 Statens utgifter för studiemedelsräntor

Tabell 3.13 Anslagsutveckling 1:4 Statens utgifter för studiemedelsräntor

Tusental kronor

2021	Utfall	102 025	Anslagssparande	-1 997
2022	Anslag	18 845 ¹	Utgiftsprognos	18 754
2023	Förslag	734 890		
2024	Beräknat	1 342 652		
2025	Beräknat	2 152 144		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för statens utgifter avseende nedsättning av studiemedelsräntor, för ränteutgifter på lån för återkrav av studiemedel och för avgifter till Riksgäldskontoret för studielån upplånade efter 1988 enligt studiestödslagen (1973:349), studiestödslagen (1999:1395) och lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 3.14 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:4 Statens utgifter för studiemedelsräntor

Tusental kronor

	2023	2024	2025
Anvisat 2022¹	18 845	18 845	18 845
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	575 915	579 269	579 269
<i>varav BP23</i>	695		

	2023	2024	2025
– Fler platser på regionalt yrkesvux	695		
Makroekonomisk utveckling	167 831	858 210	1 685 802
Volymer	-28 701	-115 672	-136 772
Överföring till/från andra anslag	1 000	2 000	5 000
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	734 890	1 342 652	2 152 144

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Enligt lagen (2022:856) om omställningsstudiestöd ska omställningsstudiestöd kunna lämnas fr.o.m. den 1 januari 2023. Medel för det nya omställningsstudiestödet beräknades i budgetpropositionen för 2022 på anslag 1:2 *Studiemedel*. Det nya omställningsstudielånet ger effekter på statens utgifter för nedsättning av studiemedelsräntor. Anslaget ökas därför med 1 000 000 kronor för 2023 och beräknas öka med 2 000 000 kronor 2024 och med 5 000 000 kronor 2025.

Regeringen föreslår i denna proposition ökade medel för fler utbildningsplatser på regionalt yrkesvux (se närmare utgiftsområde 16 avsnitt 4.5.1). Anslaget ökas därför med 695 000 kronor 2023.

Regeringen föreslår att 734 890 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Statens utgifter för studiemedelsräntor* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 1 342 652 000 kronor respektive 2 152 144 000 kronor.

3.11.5 1:5 Bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning och vid viss föräldrautbildning i teckenspråk

Tabell 3.15 Anslagsutveckling 1:5 Bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning och vid viss föräldrautbildning i teckenspråk

Tusental kronor				
2021	Utfall	47 575	Anslagssparande	14 575
2022	Anslag	62 150 ¹	Utgiftsprognos	51 613
2023	Förslag	62 150		
2024	Beräknat	62 150		
2025	Beräknat	62 150		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan (Rg-bidrag).

Anslaget får även användas för utgifter för bidrag till kursdeltagare i teckenspråksutbildning för föräldrar till barn som för kommunikation är beroende av teckenspråk (TUFF).

Anslaget får användas för utgifter för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift för bidrag till kursdeltagare i TUFF-utbildning.

Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till anordnare av TUFF-utbildning.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 3.16 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:5 Bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning och vid viss föräldrautbildning i teckenspråk

Tusental kronor

	2023	2024	2025
Anvisat 2022¹	62 150	62 150	62 150
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer			
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	62 150	62 150	62 150

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 62 150 000 kronor anvisas under anslaget 1:5 *Bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning och vid viss föräldrautbildning i teckenspråk* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 62 150 000 kronor årligen.

3.11.6 1:6 Bidrag till vissa studiesociala ändamål

Tabell 3.17 Anslagsutveckling 1:6 Bidrag till vissa studiesociala ändamål

Tusental kronor

2021	Utfall	25 881	Anslagssparande	1 119
2022	Anslag	31 000 ¹	Utgiftsprognos	29 000
2023	Förslag	27 000		
2024	Beräknat	27 000		
2025	Beräknat	27 000		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för produktion och distribution av kurslitteratur för högskolestuderande personer som har en funktionsnedsättning i form av läsnedsättning och för utvecklingsprojekt i syfte att effektivisera verksamheten.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 3.18 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:6 Bidrag till vissa studiesociala ändamål

Tusental kronor

	2023	2024	2025
Anvisat 2022¹	31 000	31 000	31 000
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	-2 000	-2 000	-2 000
Makroekonomisk utveckling			
Volymer	-2 000	-2 000	-2 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	27 000	27 000	27 000

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 27 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:6 *Bidrag till vissa studiesociala ändamål* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 27 000 000 kronor årligen.

Bemyndigande om ekonomiska åtaganden

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2023 för anslaget 1:6 *Bidrag till vissa studiesociala ändamål* beställa produktion av studielitteratur som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 4 000 000 kronor 2024.

Skälen för regeringens förslag: Myndigheten för tillgängliga medier ansvarar för produktion av studielitteratur för högskolestuderande personer som har en funktionsnedsättning i form av läsnedsättning. Produktionen sker i form av beställningar under 2023 som innebär utgifter följande budgetår. Regeringen bör därför bemyndigas att under 2023 för anslaget 1:6 *Bidrag till vissa studiesociala ändamål* beställa produktion av studielitteratur som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 4 000 000 kronor 2024.

Tabell 3.19 Beställningsbemyndigande för anslaget 1:6 Bidrag till vissa studiesociala ändamål

Tusental kronor

	Utfall 2021	Prognos 2022	Förslag 2023	Beräknat 2024
Ingående åtaganden	1 075	273	4 000	
Nya åtaganden	273	4 000	4 000	
Infriade åtaganden	-1 075	-273	-4 000	-4 000
Utestående åtaganden	273	4 000	4 000	
Erhållet/förslaget bemyndigande	4 000	4 000	4 000	

3.11.7 1:7 Studiestartsstöd

Tabell 3.20 Anslagsutveckling 1:7 Studiestartsstöd

Tusental kronor

2021	Utfall	419 712	Anslagssparande	122 288
2022	Anslag	400 000 ¹	Utgiftsprognos	400 000
2023	Förslag	400 000		
2024	Beräknat	400 000		
2025	Beräknat	400 000		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för studiestartsstöd och tilläggsbidrag.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 3.21 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:7 Studiestartsstöd

Tusental kronor

	2023	2024	2025
Anvisat 2022¹	400 000	400 000	400 000
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer			
Makroekonomisk utveckling			
Volym			
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	400 000	400 000	400 000

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 400 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:7 *Studiestartsstöd* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 400 000 000 kronor årligen.

3.11.8 1:8 Centrala studiestödsnämnden

Tabell 3.22 Anslagsutveckling 1:8 Centrala studiestödsnämnden

Tusental kronor

2021	Utfall	912 537	Anslagssparande	36 853
2022	Anslag	1 090 481 ¹	Utgiftsprognos	1 058 813
2023	Förslag	1 071 379		
2024	Beräknat	1 115 162 ²		
2025	Beräknat	1 077 799 ³		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

² Motsvarar 1 088 763 tkr i 2023 års prisnivå.

³ Motsvarar 1 031 348 tkr i 2023 års prisnivå.

Ändamål

Anslaget får användas för Centrala studiestödsnämndens förvaltningsutgifter.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 3.23 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:8 Centrala studiestödsnämnden

Tusental kronor

Anvisat 2022¹	1 090 481	1 090 481	1 090 481
Pris- och löneomräkning ²	12 052	38 785	61 709
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	-31 154	-14 104	-74 391
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	1 071 379	1 115 162	1 077 799

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2022. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2024–2025 är preliminär.

Regeringen föreslår att 1 071 379 000 kronor anvisas under anslaget 1:8 *Centrala studiestödsnämnden* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 1 115 162 000 kronor respektive 1 077 799 000 kronor.

3.11.9 Lån i Riksgäldskontoret

Den samlade utestående skulden för studielån tagna mellan 1989 och 2021 i Riksgäldskontoret var ca 262 000 000 000 kronor vid utgången av 2021. Under 2022 bedöms nettoupplåningen bli 10 947 000 000 kronor. Beslut om återkravskapital, avskrivningar och konvertering av äldre lån till lån upptagna i Riksgäldskontoret bedöms uppgå till 160 000 000 kronor, 764 000 000 kronor respektive 1 000 000 kronor.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2023 ta upp lån i Riksgäldskontoret för studielån som inklusive tidigare upplåning uppgår till högst 276 000 000 000 kronor.

Skälen för regeringens förslag: Den totala skulden för studielån i Riksgäldskontoret beräknas uppgå till ca 262 000 000 000 kronor vid utgången av 2022. Nettouplåningen för 2023 beräknas till omkring 12 397 000 000 kronor, beslut om återkravskapital till 140 000 000 kronor, avskrivningar till 651 000 000 kronor och konvertering av äldre lån till lån upptagna i Riksgäldskontoret till ca 1 200 000 kronor. Regeringen bör därför bemyndigas att under 2023 ta upp lån i Riksgäldskontoret för studielån som inklusive tidigare upplåning uppgår till högst 276 000 000 000 kronor.

3.11.10 1:9 Överklagandenämnden för studiestöd

Tabell 3.24 Anslagsutveckling 1:9 Överklagandenämnden för studiestöd

Tusental kronor

2021	Utfall	16 037	Anslagssparande	1 564
2022	Anslag	17 324 ¹	Utgiftsprognos	17 361
2023	Förslag	18 475		
2024	Beräknat	18 843 ²		
2025	Beräknat	19 169 ³		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2022 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

² Motsvarar 18 475 tkr i 2023 års prisnivå.

³ Motsvarar 18 475 tkr i 2023 års prisnivå.

Ändamål

Anslaget får användas för Överklagandenämnden för studiestöds förvaltningsutgifter.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 3.25 Förändringar av anslagsnivån 2023–2025 för 1:9 Överklagandenämnden för studiestöd

Tusental kronor

	2023	2024	2025
Anvisat 2022¹	17 324	17 324	17 324
Pris- och löneomräkning ²	151	499	807
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	1 000	1 020	1 038
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	18 475	18 843	19 169

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2021 (bet. 2021/22:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2022. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2024–2025 är preliminär.

Regeringen föreslår att 18 475 000 kronor anvisas under anslaget 1:9 *Överklagandenämnden för studiestöd* för 2023. För 2024 och 2025 beräknas anslaget till 18 843 000 kronor respektive 19 169 000 kronor.

Bilaga 1

Vissa anpassningar av studiestödet

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning av Centrala studiestödsnämndens redovisning av regeringsuppdrag om att ta fram en ny modell för beräkning av räntan på studielån	2
1.1	Delrapport 1	2
1.2	Delrapport 2	3
2	Lagförslag i delrapport 1, i relevanta delar	6
2.1	Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	6
3	Gemensam skrivelse – Uppdragets innebörd och budgetlagen	7
3.1	Inledning	7
3.2	Avsteg från grundläggande principer	7
3.3	Retroaktivitet och subventionering	7
3.4	Bruttoredovisning	8
3.5	Slutsats	8
4	Förteckning över remissinstanserna	9

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

1.1 Delrapport 1

I delrapporten redovisar CSN hur en ny återbetalningstid ska kunna beräknas för de låntagare som påverkas av en ny räntemodell. CSN redovisar även vilka konsekvenser som uppstår för låntagare samt lämnar författningsförslag.

CSN har tagit fram två alternativ till hur återbetalningstiden efter ansökan ska kunna förlängas.

1. För de låntagare som inte redan har fått en maximal återbetalningstid föreslår CSN att en ny återbetalningstid ska kunna fastställas efter ansökan av låntagaren. Den nya återbetalningstiden föreslås beräknas i enlighet med de bestämmelser som gäller för annuitetslån utbetalda före den 1 januari 2022. Det innebär att en låntagare kan få en ny återbetalningstid som är som längst 25 år eller den kortare tid som kvarstår till dess låntagaren fyller 60 år.

CSN konstaterar att återbetalningstidens längd kommer att påverkas av olika faktorer. Längden på den nya återbetalningstiden kommer därför variera med hänsyn till låntagarens individuella situation. CSN bedömer dock att återbetalningstiden i de allra flesta fall enbart kommer att förlängas marginellt om en ny återbetalningstid fastställs.

2. I stället för att ansöka om ny återbetalningstid enligt punkt 1 ovan föreslår CSN som ett alternativ att samtliga låntagare med annuitetslån utbetalda före den 1 januari 2022 ska få möjlighet att ansöka om ändrade betalningsvillkor och betala tillbaka lånet enligt de nya regler som gäller för lån utbetalda fr.o.m. den 1 januari 2022. Efter en ansökan om ändrade betalningsvillkor räknas en ny återbetalningstid ut enligt de nya reglerna. Det innebär att en låntagare kan få en ny återbetalningstid som är som längst 25 år eller den kortare tid som kvarstår till dess låntagaren fyller 64 år.

CSN väljer att presentera det alternativa förslaget till hur återbetalningstiden ska kunna förlängas för att CSN anser att förslaget har flera fördelar. Det blir bland annat enklare att kommunicera med låntagaren och förklara vad en ändring av betalningsvillkoren leder till. Förslaget innebär att även de som har maximal återbetalningstid kan få en ny återbetalningstid fastställd.

Utvecklingskostnader

CSN:s befintliga systemstöd måste anpassas för att kunna hantera den nya räntan. Dessutom krävs utveckling för att införa ett nytt ansökningsförfarande avseende ny återbetalningstid. Systemutveckling, utbildning m.m. tidsuppskattas till 13 900 timmar till en kostnad av 8,1 miljoner kronor.

Vid ett införande av CSN:s alternativa förslag uppskattas kostnaderna istället till 3,6 miljoner kronor. I samband med utredningen har CSN sett ett stort behov av att förenkla låntagarens val av digitala utskick och öka antalet digitala utskick, både till myndighetsgemensamma brevlådor och till CSN:s Mina sidor. För att förenkla kundens val av digitala utskick och öka CSN:s digitalisering föreslås att en ny generell

digital lösning ska utvecklas. Denna systemutveckling tidsuppskattas till 11 100 timmar till en kostnad av 6,6 miljoner kronor.

1.2 Delrapport 2

I delrapporten och slutredovisningen redovisar CSN hur en ny räntemodell kan utformas där samtliga kreditförluster på studielån tagna efter 1988 finansieras via låntagarnas ränta. CSN har tagit fram två förslag på modeller med höjd ränta för låntagarna för att finansiera både förväntade förluster i nuvarande lånefordran och förväntade förluster i nyutlåning.

I det första förslaget finns ingen koppling mellan förväntade förluster för enskilda låntagare och räntepåslaget. Statens förväntade förluster för nyutlåning och konstaterade förluster på gamla lån och återkrav det aktuella året summeras och fördelas ut på samtliga låntagare.

I det andra förslaget fastställs först det räntepåslag som finansierar förväntade förluster för nya låntagare och sedan läggs ett räntepåslag på för att finansiera ackumulerade förluster för andra låntagare. Det slutliga räntepåslaget påverkas av hur lång tid som de ackumulerade förlusterna kommer att fördelas ut på.

- I det första förslaget utgår CSN från nuvarande modell för finansiering av förluster på utlåningen. Nuvarande modell bygger på bestämmelser i budgetlagen och att anslag anvisas årligen för att täcka befintliga förluster i nuvarande lånefordran och förväntade förluster i nyutlåning. Modellen är beräknad på samma sätt som Regeringskansliet beräknade i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1) och där förluster i lånesystemet ska täckas av en förhöjd ränta.

Förslaget innebär att nuvarande modell behålls i den delen som avser beräkning av det totala belopp som ska finansieras och anslaget ersätts med en höjd ränta för samtliga låntagare. Det totala beloppet beräknas genom att summera den prognosticerade förlusten för kommande års nyutlåning, förluster på avskrivningar i befintlig lånefordran från 1988 samt förluster på återkrav. Detta motsvarar nuvarande anslag, förväntade förluster på utlåning fr.o.m. 2014, konstaterade förluster på utlåning t.o.m. 2013 samt konstaterade förluster för återkrav. Belopp sätts i relation till den totala lånefordran och ett räntepåslag beräknas för att täcka den samlade förlusten. Skillnaden blir att i denna modell tas konstaterade förluster på utlåning t.o.m. 2022 med, jämfört med i nuvarande modell där konstaterade förluster på utlåning t.o.m. 2013 tas med.

För att täcka förlusterna i lånesystemet för 2023 med nuvarande nivå på studielåneräntan beräknas ett räntepåslag med 0,81 procent varav 0,57 procent finansieras via höjd ränta från låntagarna och 0,24 procent finansieras via anslag för räntesubvention.

Fördelar:

- Modellen är enkel och följer nuvarande modell för anslagsfinansiering.

Nackdelar:

- Räntepåslaget kommer att variera över tid på grund av att storleken på årets konstaterade förluster varierar.
- Räntepåslaget kommer att variera över tid beroende på omfattningen av nyutlåningen, vilket påverkar avsättning till förväntade förluster.

- I det andra förslaget har CSN utgått från att samtliga förluster i lånefordran efter 1988 och förluster på nyutlåning samt förluster på återkrav ska finansieras via en höjning av räntan.

Beräkningarna för modellen utgår från de förväntade förlusterna i lånefordran över tid och att dessa ska finansieras över den totala återbetalningstiden för låntagaren. Detta görs genom att prognosticera summan av de samlade förlusterna för utlåning efter 1988 samt förväntade förluster på årets nyutlåning. Återbetalningen av hela lånestocken prognosticeras vilket ger ett värde av aktuellt lånebelopp för varje år över lånestockens hela livslängd. För att beräkna återbetalningstiden används beräkning utifrån genomsnittliga återbetalningstider. Återbetalningsgraden i varje lån beräknas. Inbetalningarna av räntepåslaget beräknas utifrån vilken återbetalningsgrad respektive lån har. Utifrån ovanstående beräknas ett räntepåslag för att täcka den samlade förlusten över hela lånefordrans livslängd.

För att beräkna förväntade förluster per den 31 december 2022 har CSN utgått från reserveringen per den 31 december 2020 som är 23,8 miljarder kronor. Beräkningen visar att då räntan justeras för att täcka förväntade förluster för annuitetslån och studielån ökar förväntade förluster. En extra beräkning av förväntade förluster har gjorts där räntan ökar med 0,5 procent, vilket ger en ökning av förväntade förluster med 0,5 miljarder kronor. Reserveringar för förväntade förluster kan förväntas öka för annuitetslånet främst på grund av nyutlåning under 2021 och 2022. Reserveringar för det äldre studielånet förväntas minska främst på grund av avskrivningar under 2021 och 2022. Nettoeffekterna av dessa är svåra att uppskatta och CSN beräknar att dessa två tar ut varandra. Prognosen för förväntade förluster per den 31 december 2022 har därför satts till 24,3 miljarder kronor.

För att beräkna vilket räntepåslag som krävs för att täcka förlusterna i lånefordran för 2023 med nuvarande nivå på räntan från Riksgäldskontoret har CSN prognosticerat total lånefordran över tid och beräknat ränteinbetalningar utifrån denna prognos. Inbetalningarna är justerade utifrån osäkerheten i respektive lån där annuitetslånet beräknas ha en återbetalningsgrad på 94 procent och studielån en återbetalningsgrad på 64 procent.

För att täcka förväntade förluster beräknas ett räntepåslag med 0,89 procent, varav 0,62 procent finansieras via höjd ränta från låntagarna och 0,27 procent finansieras via anslag för räntesubvention. För att beräkna det räntepåslag som krävs för att täcka förväntade förluster har en ränta på 0,5 procent används i beräkningen. Räntepåslaget kommer att vara som högst 2023 och därefter minska till 0,43 procent varav 0,30 procent finansieras via höjd ränta från låntagarna och 0,13 procent via anslag. Förklaringen är att det finns relativt stora ackumulerade förluster i det tidigare studielånet. När de förväntade förlusterna i detta lån är finansierade samtidigt som nya låntagare med lägre förväntade förluster tillkommer kan räntepåslaget minska.

I en modell där räntan ska täcka förväntade förluster kommer inbetalningarna att ske under låntagarnas återbetalningstid medan för de förluster som räntan ska täcka påförs ränta löpande. I beräkningen måste hänsyn tas till skillnaden mellan inbetalningar över tid och kapitaliserad ränta på förväntade förluster. Inbetalningar av ränta på kreditreserven jämfört med kapitaliserad ränta på förväntade förluster, bör för att förenkla modellen vara lika stora över lånefordrans hela livslängd.

I beräkningarna har nuvarande studielåneränta använts. CSN har gjort en känslighetsanalys av om räntan ökar i intervaller med 1,0 procent. För varje ökning av studielåneräntan med 1,0 procent så måste räntepåslaget för att täcka kapitaliserade räntor i förväntade förluster ökas med 0,04 procent. 0,03 procent finansieras via höjd ränta från låntagarna och 0,01 procent finansieras via anslag. Vid en ökning av studielåneräntan med 3 procent beräknas ökningen av räntepåslaget för att täcka kapitaliserade räntor i förväntade förluster öka med 0,12 procent, varav 0,09 procent finansieras via höjd ränta från låntagarna och 0,03 procent finansieras via anslag.

Känslighetsanalys har också gjorts avseende förändringar av förväntade förluster i lånefordran och hur en förändring påverkar räntan. Om förväntade förluster ökar med cirka 300 miljoner kronor krävs att räntepåslaget ökar med 0,01 procent, varav 0,007 procent mot låntagaren och 0,003 procent i ökning av anslag.

Fördelar:

- Räntan kommer att vara stabil över tid.
- Det kommer gå att stämma av att de totala förlusterna är finansierade över tid. Dock bygger avstämningen på en prognos av förväntade förluster i lånefordran.
- Räntan kan sättas till ett genomsnitt över tid för att balansera de stora förluster som finns initialt på grund av de ackumulerade förväntade förluster som finns i studielånet.

Nackdelar:

- Modellen är mer komplicerad att beräkna än modellen i det första förslaget.

Slutsatser

CSN bedömer att båda dessa modeller uppfyller kraven på en modell där förväntade förluster i lånesystemet betalas av låntagarna. Likvidmässigt kommer båda modellerna ovan att generera ett överskott inledningsvis då inbetalningarna av räntepåslaget är betydligt större än amortering till Riksgäldskontoret på grund av avskrivningar. Studielån är lån med långa löptider och det inbetalda räntepåslaget ska finansiera både avskrivningar i närtid och om flera decennier. Båda modellerna är likvärdiga ur ett administrativt perspektiv.

CSN anser att modellen enligt det andra förslaget ger en mer stabil räntenivå över tid. Modellen ger också en bättre stabilitet vad gäller finansiering av förväntade förluster i lånefordran. CSN ser även att det är en fördel ur ett kundperspektiv att räntan kan sättas till ett genomsnitt över tid.

2 Lagförslag i delrapport 1, i relevanta delar

2.1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att punkten 5 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lag (2021:475) om ändring i studiestödslagen (1999:1395) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

5. Den som har beviljats studielån eller återbetalningspliktiga studiemedel enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa eller som har beviljats studielån för tid under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 och som tar emot studielån för tid efter den 31 december 2021 kan begära att lånen ska betalas tillbaka enligt bestämmelserna i 4 kap. 4, 21 och 25 §§ i den nya lydelsen. De ändrade betalningsvillkoren ska börja tillämpas vid kalenderårsskiftet året närmast efter det år då låntagaren har begärt ändrade betalningsvillkor. Ändrade betalningsvillkor får dock inte beslutas om lånet har sagts upp till omedelbar betalning enligt 8 kap. 52 § studiestödslagen (1973:349), punkt 18 eller 19 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna, eller enligt 4 kap. 27 a §. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en ansökan om ändrade betalningsvillkor ska göras och vid vilken tidpunkt en sådan ansökan senast ska göras.

Föreslagen lydelse

5. Den som har beviljats studielån eller återbetalningspliktiga studiemedel enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa och som tar emot studielån för tid efter den 31 december 2021 kan begära att lånen ska betalas tillbaka enligt bestämmelserna i 4 kap. 4, 21 och 25 §§ i den nya lydelsen. *Den som har beviljats studielån för tid under perioden 1 juli 2001–31 december 2021 kan begära att lånen ska betalas tillbaka enligt bestämmelserna i 4 kap. 4, 21 och 25 §§ i den nya lydelsen.* De ändrade betalningsvillkoren ska börja tillämpas vid kalenderårsskiftet året närmast efter det år då låntagaren har begärt ändrade betalningsvillkor. Ändrade betalningsvillkor får dock inte beslutas om lånet har sagts upp till omedelbar betalning enligt 8 kap. 52 § studiestödslagen (1973:349), punkt 18 eller 19 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna, eller enligt 4 kap. 27 a §. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om hur en ansökan om ändrade betalningsvillkor ska göras och vid vilken tidpunkt en sådan ansökan senast ska göras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023 och tillämpas för studielån som har lämnats före den 1 januari 2022.

3 Gemensam skrivelse – Uppdragets innebörd och budgetlagen

3.1 Inledning

Riksgälden och Ekonomistyrningsverket anser att regeringen bör överväga att inte införa en räntemodell i enlighet med uppdraget till CSN och som analyseras och föreslås i rapporten. Vi anser att om en ny räntemodell införs bör den ränta som tas ut av studielåntagare i stället utgå från bestämmelserna i budgetlagen.

Väljer ändå regeringen att gå vidare i enlighet med uppdraget bör riksdagens beslut och bemyndigande vara transparent och tydligt i förhållande till bestämmelserna om statlig utlåning enligt budgetlagen (2011:203).

3.2 Avsteg från grundläggande principer

De generella och grundläggande principerna för statlig utlåning framgår av budgetlagens bestämmelser. I 6 kap. 4–5 §§ slås bland annat fast att för ett lån ska en ränta eller avgift tas ut. Denna ränta eller avgift ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet, om inte riksdagen för ett visst lån har beslutat om annat. Vidare ska den del av ränta eller avgift som motsvarar förväntade förluster, eller annan finansiering av förväntad förlust, föras till ett konto i Riksgälden. Konstaterade förluster ska täckas med medel från detta konto.

En central innebörd av budgetlagens bestämmelser om statlig utlåning är alltså att de *förväntade förlusterna ska beräknas och finansieras redan i samband med utlåningen*. De faktiskt konstaterade förlusterna finansieras även av de medel som avsatts redan i samband med utlåningen för detta ändamål.

Det uppdrag CSN nu fått innebär en förändring avseende såväl hur förväntade förluster avseende nyutlåning som hur förluster för tidigare utlåning ska ske. I dag finansieras förväntade förluster avseende nyutlåning med anslagsmedel när utlåningen sker. För äldre lån finansieras förlusterna med anslagsmedel när de konstaterats. Uppdraget innebär att nuvarande och framtida låntagare ska finansiera såväl förluster för tidigare låntagare som förväntade förluster för den nyutlåning de nuvarande och framtida låntagarna ger upphov till.

Det bör även uppmärksammas att den ordning som CSN:s uppdrag innebär inte liknar de lån Riksgälden hanterar inom ramen för den så kallade garanti- och utlåningsmodellen. Den förväntade förlusten för dessa lån beräknas och fastställs redan då lånen ges. Denna förväntade förlust finansieras även redan vid utlåningen, vanligtvis genom nivån på räntan på lånet om inget annat framgår av Riksgäldens bemyndigande. Finansieringen av de framtida faktiska förlusterna fastställs därmed redan vid utlåningen. Utfallen och de faktiska historiska förlusterna påverkar inte framtida räntor för statlig utlåning. Inte heller påverkar förändringar i de förväntade förlusterna för tidigare lån den framtida avgiften.

3.3 Retroaktivitet och subventionering

Uppdraget innebär att ta fram en modell för ränteberäkningar där nuvarande och framtida låntagare ska finansiera kostnader (kreditförluster) som inte enbart de själva ger upphov till utan kostnader som även tidigare låntagare gett upphov till. Det innebär en retroaktivitet som i sig är problematisk. Dessutom kommer vissa

låntagare, de som kommer betala dessa nya räntor, att få betala en högre ränta än vad som var känt när deras lån togs. I princip innebär det även att dessa låntagare subventionerar tidigare låntagare jämfört med dagens situation då de kostnader (kreditförluster) som tidigare låntagare ger upphov till finansieras via statens budget.

3.4 Bruttoredovisning

En ytterligare aspekt är att enligt budgetlagen 3 kap. 4 § ska statens inkomster redovisas brutto. Riksdagen har dock enligt 3 kap. 6 § möjlighet att besluta om annan ordning. Givet att den ränta nuvarande och framtida låntagare ska betala överstiger statens kostnader för nuvarande och framtida studielån innebär det ett tydligt exempel på ett sådant undantag från bruttoredovisningsprincipen.

3.5 Slutsats

CSN:s uppdrag kan inte anses förenligt med innebörden av de grundläggande principerna för statlig utlåning som slås fast i budgetlagen. Uppdragets innebörd att nuvarande och framtida låntagare ska finansiera förluster avseende tidigare utlåning är ett avsteg från principen att finansieringen ska ske vid utlåningen.

Det är även ett avsteg från budgetlagens bruttoredovisningsprincip att inte redovisa den ränta som överstiger statens kostnader mot inkomstitel och finansiera utgifterna från anslag.

En hantering enligt uppdraget kan dock naturligtvis utgöra ett undantag från budgetlagens inklusive den så kallade garanti- och utlåningsmodellen. Detta undantag bör dock explicit framgå och slås fast i särskild ordning. Det bör därför tydligt framgå av riksdagens bemyndigande att en eventuell ny princip för beräkning av räntan på studielån är ett avsteg från budgetlagens bestämmelser. Det bör även tydligt framgå att framtida förluster avseende historisk utlåning ska finansieras med att nuvarande och framtida låntagare ska betala en ränta som överstiger statens kostnader avseende nuvarande och framtida låntagare.

Av CSN:s beräkningar framgår att nuvarande och framtida låntagare kommer att behöva finansiera betydande kreditförluster hänförliga till de studielån med villkorad återbetalningsskyldighet som har betalats ut före den 1 juli 2001. I slutet av 2021 fanns 9,5 miljarder kronor avsatta i CSN:s kreditreserv för att finansiera konstaterade kreditförluster. Under 2022 kommer ytterligare medel att tillföras och saldot i kreditreserven beräknas uppgå till ca 11,0 miljarder kronor i slutet av 2022. Vid det tänkta ikraftträdandet av en ny ränteberäkningsmodell motsvarar de ackumulerade förlusterna i studielånesystemet ungefär det saldo som kreditreserven då uppgår till enligt CSN:s beräkningar. Vi anser att regeringen bör överväga att låta CSN få disponera kreditreserven för att finansiera ackumulerade förluster vid övergången till en ny ränteberäkningsmodell.

4 Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över rapporterna avgetts av Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Centrala studiestödsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Folkbildningsrådet, Förvaltningsrätten i Linköping, Försäkringskassan, Göteborgs universitet, Högskolan Kristianstad, Justitiekanslern, Karolinska Institutet, Kronofogdemyndigheten, Luleå tekniska universitet, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Riksbanken, Riksgäldskontoret, Statens skolinspektion, Statistiska Centralbyrån, Statskontoret, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges förenade studentkårer, Tjänstemännens Centralorganisation, Umeå universitet, Yrkeshögskoleförbundet och Överklagandenämnden för studiestöd.

Spontan yttrande har inkommit från Akavia, Saco studentråd och Umeå studentkår.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig: Landsorganisationen i Sverige, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan, Pensionsmyndigheten, Statens skolverk, Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet.