

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

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

(Er referens U2022/00477)

Riksgälden har givits möjlighet att lämna synpunkter på Centrala studiestödsnämndens (CSN) redovisning av regeringsuppdrag om att ta fram en ny modell för beräkning av räntan på studielån.

Riksgälden inriktar sitt remissvar på principiella synpunkter avseende en ny modell för beräkning av ränta på studielån och hur förslagen förhåller sig till budgetlagens (2011:203) bestämmelser om statlig utlåning. Synpunkterna överensstämmer i hög grad med dem som tidigare lämnats i en gemensam skrivelse från Ekonomistyrningsverket och Riksgälden, vilken bifogats delrapport 2. Då Riksgälden inte har tillgång till de data som ligger till grund för CSN:s beräkningar av framtida räntepåslag på studielån lämnas inga synpunkter på de olika beräkningarna av räntenivåer som presenteras.

Sammanfattning

Riksgälden anser att regeringen bör avstå från att införa den räntemodell som CSN, i enlighet med uppdraget, analyserar och föreslår i rapporten. Om en ny räntemodell införs bör den ränta som tas ut av studielåntagare i stället utgå från budgetlagens huvudregel för statlig utlåning.

Väljer ändå regeringen att gå vidare i enlighet med föreslagen modell bör riksdagens beslut och bemyndigande vara tydligt i förhållande till bestämmelserna om statlig utlåning enligt budgetlagen, dvs. att utformningen av räntan på studielån kommer att avvika från budgetlagens huvudregel. Den mest tydliga avvikelserna är att nuvarande och framtida låntagare skulle finansiera förväntade förluster som uppstår från tidigare låntagare.

Rapportens beskrivningar kring en ny modell kan också, enligt Riksgälden, uppfattas som att befintlig kreditreserv för CSN:s annuitetslån ska nollställas, och redovisas mot inkomsttitel, vid tidpunkten för när en ny modell införs. Ett eventuellt nollställande skulle vara ett tydligt avsteg från hur avgifter och reserver i dag hanteras i enlighet med

budgetlagen och den s.k. garanti- och utlåningsmodellen. Att samla in räntor och avgifter motsvarande förväntad kostnad, vilka sedan finansierar framtida kreditförluster, är en grundbult i dagens hantering av denna verksamhet.

Statliga lån enligt budgetlagen

De generella 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 därmed att de förväntade förlusterna beräknas och finansieras redan i samband med utlåningen. De framtida utfallen och faktiska historiska förluster påverkar därför inte räntor eller avgifter för statlig utlåning. Framtida förändringar i de förväntade förlusterna, vare sig de är positiva eller negativa, har heller ingen påverkan på räntor eller avgifter.

Föreslagen modell innebär avsteg från budgetlagens huvudregel

I dag finansieras förväntade förluster avseende CSN:s nyutlåning med anslagsmedel när utlåningen sker. För äldre lån finansieras förlusterna med anslagsmedel när de har konstaterats.

Uppdraget innebär att nuvarande och framtida låntagare ska finansiera både sina egna förväntade förluster och de konstaterade förluster som uppstår för tidigare låntagare. En sådan modell utgör ett avsteg från budgetlagens huvudregel och den s.k. statliga garanti- och utlåningsmodell som har etablerats efter det att budgetlagen reformerades under nittioalet. Avsteget gäller främst ett retroaktivt räntepåslag och frågor kopplade till bruttoredovisning.

Ett retroaktivt räntepåslag

En retroaktivitet uppstår i och med att återbetalningsvillkoren för de lån som redan har tagits inte omfattade ett räntepåslag för kreditrisk eller för att finansiera tidigare låntagares kreditförluster.

En retroaktivitet är oftast i sig själv problematisk, speciellt när förutsättningarna förändras negativt för låntagaren. Att nuvarande och framtida låntagare finansierar tidigare låntagares kreditförluster, genom ett tillkommande räntepåslag, innebär också att kostnader förflyttas mellan olika generationer av studenter.

Hur stort räntepåslag som krävs för att finansiera tidigare låntagares kreditförluster beror på storleken på de förväntade förlusterna i lånestocken vid övergångstidpunkten, men även på den tidshorisont som väljs för att finansiera dessa kreditförluster.

Rapporten saknar ett fördjupat resonemang kring den senare frågan. Det är dock viktigt att ett sådant vägval analyseras noggrant. En kortare tid medför ett högre räntepåslag, samtidigt som de studenter som byggt upp denna förväntade förlust får betala en relativt stor andel. En längre tid innebär det omvända, dvs. ett lägre räntepåslag samtidigt som de studenter som byggt upp den förväntade förlusten får betala en relativt liten andel. Riksgälden uppfattar det som att CSN:s beräkningar utgår från ett räntepåslag under tjugo år. Detta påslag skulle kunna skilja sig väsentligt om i stället en period på exempelvis tio eller femtio år användes.

Riksgälden tolkar det som att förslaget även innebär att samtliga studielåntagare ska betala samma räntepåslag för sin egen kreditrisk. Det kan finnas goda skäl för en sådan modell, men det bör förtydligas att ett enhetligt räntepåslag är ovanligt i samband med statliga garantier och utlåning.¹ Det medför även att studenter med en högre förväntad återbetalningsförmåga skulle subventionera studenter med en lägre förväntad återbetalningsförmåga.

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 undantag från bruttoredovisningsprincipen.

Hantering av befintlig kreditreserv för förväntade förluster

Det framgår inte tydligt hur den befintliga kreditreserven avseende annuitetslån, vilken uppgår till cirka 10,6 miljarder kronor kommande årsskifte, ska hanteras vid ett införande av en ny modell. Men utifrån CSN:s beräkningar i avsnitt 4.2 tolkar Riksgälden det som att denna kreditreserv kan komma att nollställas och redovisas mot inkomsttitel om den nya modellen införs. Medlen skulle därmed inte, i enlighet med det ursprungliga syftet, användas för att täcka förluster för dessa lån.

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. En sådan hantering skulle också riskera att urholka förtroendet för den ansvarsfulla hantering av risker och förluster som råder för statens garanti- och utlåningsverksamhet. Att samla in räntor och avgifter motsvarande den förväntade kostnaden, vilka sedan ska användas för att finansiera framtida kreditförluster, är en grundbult i dagens hantering av denna verksamhet.

¹ Det är däremot inte ovanligt att räntor och avgifter i viss grad är schabloniserade utifrån en bedömd kreditrisk hos en garanti- eller låntagare.

Slutsats

Riksgälden anser att regeringen bör avstå från att införa den räntemodell som CSN, i enlighet med uppdraget, analyserar och föreslår i rapporten. 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. Att nuvarande och framtida låntagare ska finansiera förluster avseende tidigare utlåning är exempelvis ett avsteg från principen att finansieringen ska ske i samband med utlåningen.

Det är även ett avsteg från budgetlagens bruttoredovisningsprincip att inte redovisa den ränta som överstiger statens kostnader mot inkomstitel och att inte finansiera utgifterna med anslag. Om avsikten är att nollställa den befintliga kreditreserv som byggts upp för att täcka framtida kreditförluster i CSN:s annuitetslån, vill Riksgälden understryka att detta skulle riskera att negativt påverka förtroendet för den ansvarsfulla hanteringen av risker och förluster som i dag råder för statens garanti- och utlåningsverksamhet.

Den föreslagna modellen kan dock genomföras som ett undantag från budgetlagens huvudregel, inklusive den så kallade garanti- och utlåningsmodellen. För att undvika en urholkning av garanti- och utlåningsmodellen, och tillämpningen av denna, bör undantag explicit framgå och slås fast i särskild ordning. 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 och hur garantier och utlåning i normalfallet hanteras. 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.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Karolina Ekholm beslutat efter föredragning av seniora analytikern Niclas Elofsson. I beredningen har även den seniora rådgivaren Magnus Thor medverkat.

Karolina Ekholm, beslutande

Niclas Elofsson, föredragande