



Kopia till
Utbildningsdepartementet

REMISSVAR

1 (6)

Datum
2020-06-08

Vårt diarienummer
ADM/2020:165

Ert datum
2020-03-05

Er beteckning
Fi2020/00647/K

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8)

Centrala studiestödsnämnden (CSN) berörs endast av förslaget om nedskrivning av studieskulder och begränsar därför sina synpunkter till den delen av betänkandet.

CSN har inte något att erinra mot förslaget att regeringen ska utreda möjligheten till nedskrivning av studieskulder för personer som bor och är yrkesverksamma i vissa kommuner. Fördelarna med en sådan möjlighet ligger inom andra politikområden än studiestödet, varför CSN avstår från att ha någon uppfattning om reformen i sig. Om regeringen väljer att utreda frågan vidare vill dock CSN framhålla vissa frågeställningar som bör ingå i den kommande utredningens uppdrag.

Sammanfattning

- En möjlighet att skriva av studieskulder för låntagare som bor och är yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning skulle, enligt CSN:s bedömning, inte ligga i linje med studiestödets nuvarande mål. Vilka konsekvenser en sådan ändring skulle kunna få och om målen för det svenska studiestödet behöver ändras med anledning av detta bör därför övervägas särskilt inom ramen för kommande utredningen.
- Utredningen behöver också överväga hur den nya regeln om avskrivning kan utformas på ett effektivt, rättvist, rättssäkert och kontrollerbart sätt. Exempel på frågeställningar som behöver utredas närmare är definitionen av akademisk examen, bedömning av utländska examina, förhållandet till EU-rätten, villkoren för bosättning och yrkesverksamhet inom utvalda kommuner, närmare utformning av modellen för avskrivning, påverkan på återbetalningstiden samt vilka kontroller CSN ska göra.
- CSN vill framhålla att förmånen att få en del av sitt studielån avskrivet endast bör gälla låntagare som har skött sin tidigare återbetalning av lånet och inte har några obetalda belopp utestående.

CSN Huvudkontoret

Postadress
851 82 Sundsvall

Telefon
060-18 60 00

Telefax
060-18 61 93

Webbadress
www.csn.se

20.4 Kommunernas kompetensförsörjning

20.4.2 Nedskrivning av studieskulder

I betänkandet används begreppet ”nedskrivning” av studieskulder. CSN förordar dock termen ”avskrivning” eftersom denna är vedertagen i studiestödsförfattningarna.¹ CSN kommer också att använda termen ”avskrivning” i detta remissvar.

Studiestödets mål

CSN administrerar studiestödet i form av bidrag och lån, vilket är en del av utbildningspolitiken och ska bidra till att förverkliga målen för detta område. Målen för det svenska studiestödet slogs fast i samband med studiestödsreformen 2001² och förtydligades i budgetpropositionen för 2016.³ 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 en ökad social rättvisa. Studiestödet ska även ha en god effekt på samhälls-ekonomi över tiden. De utbetalningar som görs från systemet ska vara korrekta och den del av studiestödet som utgörs av lån ska återbetalas fullt ut.

En möjlighet att skriva av studieskulder för låntagare som bor och är yrkesverksamma i kommuner med särskilt stora utmaningar gällande kompetensförsörjning skulle, enligt CSN:s bedömning, inte ligga i linje med studiestödets nuvarande mål. Syftet med att uppmuntra personer med en viss utbildning att bosätta sig på en viss plats bedöms snarare ligga inom andra politikområden än det utbildningspolitiska. Skulle förslaget om avskrivning införas innebär det en principiellt viktig ändring av synen på hur det svenska studiestödet ska användas. Vilka konsekvenser en sådan ändring skulle kunna få och om målen för det svenska studiestödet behöver ändras med anledning av detta bör därför övervägas särskilt inom ramen för kommande utredningen. Likaså behöver målet att studielån ska återbetalas fullt ut modifieras.

Avskrivning av studielån har tidigare använts för att uppmuntra personer med låg utbildning att skaffa sig behörighet till högskolestudier genom exempelvis komvux och därefter gå vidare till högskolan. En studerande som tagit studielån för att få grundläggande eller särskild behörighet för högskoleutbildning kunde tidigare, efter att ha tagit ytterligare lån och blivit godkänd

¹ Se t.ex. 4 kap. 23-25 §§ och 5 kap. 6 § studiestödslagen (1999:1395) samt 7 § förordningen (2020:201) om studiestöd vid spridning av viss smitta.

² Prop. 1999/2000:10 s. 76 ff.

³ Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 15 s. 15.

på minst 60 högskolepoäng, få en del av det första lånet avskrivet.⁴ Syftet med denna form av avskrivning var att minska skuldsättningen hos låntagarna. Möjligheten till avskrivning för behörighetsgivande studier upphörde (med vissa övergångsbestämmelser) i juli 2017 och ersattes med det nya studiestartsstödet, som är ett rent bidrag för studier på grundläggande och gymnasial nivå. Regeringen uttalade i förarbetena till lagen om studiestartsstöd att direkta subventioner, t.ex. i form av mer generösa bidrag, bedömdes vara mer träffsäkra och ha större effekt än indirekta subventioner i form av senare låneavskrivning.⁵ CSN:s uppföljning av reformen visar att för de personer som har rekryterats till studiestartsstödet var det av avgörande betydelse att stödet bestod av enbart bidrag och inte något lån.⁶

Ett annat exempel på hur studiestödet kan användas för att stimulera studerande att välja en viss utbildning är det högre bidraget för kompletterande pedagogisk utbildning. I augusti 2015 infördes ett högre bidrag för studerande som läste kompletterande pedagogisk utbildning för att få ämneslärarexamen inom matematik, naturorienterande ämnen och teknik. Syftet med det högre bidraget var att minska lärarbristen i dessa ämnen. Den 1 juli 2018 utökades målgruppen för det högre bidraget till att omfatta alla studerande på kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen, oavsett vilket ämne examen omfattar. CSN:s uppföljningar visar att det första steget i reformen hade ganska begränsad effekt på antalet studerande,⁷ medan det andra steget med en breddad målgrupp medförde en ökning av studerande med det högre bidraget.⁸

CSN kan konstatera att regeringen på senare år har valt att rikta subventionerna inom studiestödet till utbildningstiden för att uppnå en större rekryterande effekt. För CSN:s del innebär det naturligtvis en enklare administration att enbart bevilja bidrag, jämfört med att först bevilja lån som senare omvandlas till bidrag genom att avskrivning sker. Huruvida någon form av bidragsmodell skulle kunna vara ett alternativ till den avskrivningsmodell som föreslås i betänkandet är en fråga som den kommande utredningen bör beakta.

⁴ Se upphävda 4 kap. 22 § studiestödslagen (1999:1395).

⁵ Prop. 2016/17:158 s. 101 ff.

⁶ CSN, rapport 2019:1 Studiestartsstöd – slutrapport.

⁷ CSN, rapport 2018:8 Högre bidraget för kompletterande pedagogisk utbildning – en uppföljning av perioden 3 augusti 2015 - 30 juni 2018.

⁸ CSN, rapport 2019:6 Högre bidraget för kompletterande pedagogisk utbildning – en uppföljning av tiden från och med den 1 juli 2018.

Utformning av en ny modell för avskrivning av studielån

Den kommande utredningen behöver överväga hur den nya regeln om avskrivning kan utformas på ett effektivt, rättvist, rättssäkert och kontrollerbart sätt. Det måste även bedömas hur en ny bestämmelse om avskrivning förhåller sig till EU-rätten.⁹

I betänkandet föreslås avskrivning för studielån som avser högskolestudier som ingår i en utfärdad akademisk examen. Definitionen på akademisk examen behöver klargöras, exempelvis vilken nivå av examen som krävs och om den enskilde ska uppvisa examensbevis.¹⁰ Likaså måste ett ställningstagande göras för utländska examina, som har uppnåtts med hjälp av svenska studiemedel. Det behöver också utredas närmare vilken del av studieskulden inklusive ränta som ska skrivas av. Om exempelvis en studerande tar lån för fyra års studier och därefter tar ut en kandidatexamen (motsvarande tre års studier), behöver CSN veta vilken del av skulden som ska kunna bli föremål för avskrivning.

Vidare måste övervägas hur bedömningen av personers bosättning i en viss kommun och platsen för yrkesverksamhet ska göras. Det är viktigt att kraven utformas på ett tydligt och kontrollerbart sätt för att förebygga fusk med exempelvis folkbokföring eller falska anställningskontrakt. Det behöver även utredas hur bedömningen ska göras vid distansarbete och arbetspendling, vid olika uppehåll (t.ex. föräldraledighet) eller olika omfattning av arbete samt vad som gäller för personer med näringsverksamhet.

CSN vill framhålla att förmånen att få en del av sitt studielån avskrivet endast bör gälla låntagare som har skött sin tidigare återbetalning av lånet. Det bör därför vara ett krav för avskrivning att låntagaren inte har några obetalda årsbelopp eller återkrav.

Vad gäller den föreslagna modellen med en procentuell avskrivning av låneskulden i kombination med högsta och lägsta belopp får CSN framföra följande. Ur ett rättviseperspektiv bör det övervägas om ett bestämt belopp eller en viss andel av prisbasbeloppet skulle vara mer lämpligt än en procentuell avskrivning. En procentuell avskrivning skulle gynna personer med höga studieskulder pga. exempelvis utlandsstudier och missgynna personer som försökt att begränsa sin skuldsättning genom att t.ex. arbeta parallellt med studierna. Dessutom skulle en sådan möjlighet potentiellt kunna uppmuntra högre skuldsättning hos personer som redan bor eller avser att

⁹ Se Kammarrätten i Stockholms dom 2015-10-20 i mål 2713-15. Kammarrätten kom fram till att de svenska bestämmelserna om avskrivning av lån för behörighetsgivande studier stred mot EU-rätten.

¹⁰ Uppgift om examen finns i högskolornas system för studiedokumentation (Ladok).

flytta till de aktuella kommunerna. Det behöver även utredas vilken effekt ett beslut om avskrivning får vad gäller återbetalningstiden. Enligt nuvarande regelverk medför en avskrivning i vissa fall att återstående skuld ska betalas tillbaka snabbare.¹¹

Om det skulle införas en möjlighet för vissa personer att få sina studieskulder avskrivna uppkommer även rättviseaspekter som bör övervägas. Idag är det ca 80 procent av de studerande på högskolenivå som tar studielån.¹² De som studerar utan att ta studielån och efter avlagd examen väljer att bosätta sig i de aktuella kommunerna skulle kunna uppleva det som orättvist att vissa ”bosättare” premieras men inte andra. Samma sak gäller för de låntagare som redan har betalat tillbaka sina lån och skulle kunna tänka sig att flytta till kommuner som behöver deras kompetens. För de personer som har en akademisk examen, men saknar studielån, skulle således den föreslagna avskrivningsregeln inte få någon effekt på kommunernas kompetensförsörjning. Det skulle i stället krävas andra ekonomiska incitament, t.ex. i form av bidrag, skattereduktion eller skattefria premier till dem som bosätter sig och yrkesarbetar i de aktuella kommunerna.

En annan fråga som bör övervägas är om avskrivning av studieskulder ska ske automatiskt eller efter ansökan, hur en eventuell ansökan ska göras, vad som ska åläggas den enskilde att visa och vad CSN ska kontrollera. I kontakt med norska Lånekassen har det framkommit att ärenden om avskrivning av studieskulder på denna grund handläggs manuellt pga. relativt omfattande dokumentationskrav.

Slutligen kan nämnas att den nya möjligheten till avskrivning kan kräva förändringar i CSN:s och eventuellt andra myndigheters registerförfattningar.¹³ Detta gäller exempelvis om CSN behöver få elektronisk tillgång till uppgifter hos andra myndigheter för att kontrollera att villkoren för avskrivning är uppfyllda.

¹¹ 4 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395).

¹² CSN, rapport 2020:5 Studiestödet 2019 s. 76.

¹³ För CSN gäller studiestödsdatalagen (2009:287) och studiestödsdataförordningen (2009:321).

Beslut om detta remissvar har fattats av enhetschefen Jeanette Carlsson efter föredragning av verksjuristen Malin Olofsson i närvaro av generaldirektör Christina Forsberg. I arbetet med remissvaret har även verksjuristen Cecilia Ljung deltagit.

Jeanette Carlsson

Malin Olofsson