



REGERINGSKANSLIET

Remisspromemoria

U2014/4061/SF

2014-06-17

Utbildningsdepartementet

Enheten för studiefinansiering

Avskaffad åldersavskrivning för studielån och återkrav av studiemedel

1. Sammanfattning

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Den innehåller förslag till ändringar i studiestödslagen (1999:1395). Förslagen innebär att åldersavskrivningen av studielån, som i dag sker vid utgången av det år då låntagaren fyller 67 år, avskaffas. Även motsvarande åldersavskrivning i fråga om återkrav av studiemedel (studiebidrag och studielån) föreslås tas bort. Studielån ska dock fortsatt skrivas av om det finns synnerliga skäl för det eller om låntagaren avlider. Återkrav ska fortsatt skrivas av vid dödsfall.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015 och gälla i fråga om studiestöd för studier som bedrivs efter den 31 december 2014.

2. Nuvarande ordning

Återbetalning och avskrivning av studielån

Det nuvarande studielånet är en form av annuitetslån som infördes vid 2001 års studiestödsreform.¹ Den som har fått studielån ska enligt studiestödslagen betala tillbaka lånet.² Återbetalningstiden är enligt huvudregeln 25 år eller det lägre antal år som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 60 år.³

Studielånet och räntan på lånet ska betalas med ett visst belopp varje år (s.k. årsbelopp). För att återbetalningen inte ska bli alltför betungande för låntagare med jämförelsevis låga inkomster finns det möjligheter till nedsättning av årsbeloppet på ett sätt som tar hänsyn till låntagarens betalningsförmåga.⁴ En låntagare behöver under vissa förutsättningar betala högst fem procent av sin sammanlagda inkomst till och med det år då han eller hon fyller 49 år. Från och med det år då låntagaren fyller 50 år får årsbeloppet under vissa förutsättningar sättas ned till sju procent av den sammanlagda inkomsten. Tillägg till inkomsten ska göras för förmögenhet enligt grunder som regeringen bestämmer. Nedsättning kan i vissa fall ske till noll. Årsbeloppet kan även sättas ned om det t.ex. finns synnerliga skäl.⁵ Det kan bl.a. gälla den som är varaktigt beroende av försörjningsstöd eller den som tillfälligt har en begränsad betalningsförmåga på grund av oförutsedda händelser.⁶

¹ Prop. 1999/2000:10, bet. 1999/2000:UbU7, rskr. 1999/2000:96.

² 4 kap. 1 § första stycket studiestödslagen.

³ 4 kap. 4 § första stycket studiestödslagen.

⁴ 4 kap. 14 § studiestödslagen.

⁵ 4 kap. 13 § 3 studiestödslagen.

⁶ Prop. 1999/2000:10 s. 118.

Eventuell resterande skuld vid återbetalningstidens slut ska betalas under det följande året, men även då ska bestämmelserna om nedsättning av årsbelopp tillämpas. Betalning ska pågå till dess att full återbetalning har skett, dock längst till utgången av det år då låntagaren fyller 67 år.⁷

Studielån som inte har betalats vid utgången av det år då låntagaren fyller 67 år ska skrivas av.⁸ Betalningsskyldigheten kvarstår dock för årsbelopp för de tre senaste åren som har förfallit till betalning. Studielån ska också skrivas av om låntagaren avlider eller om det annars finns synnerliga skäl till det. Synnerliga skäl ska enligt förarbetena kunna anses föreligga om låntagaren under studietiden fått en skada som uppenbarligen hindrat att utbildningen fullföljs eller om betalningsförmågan är varaktigt nedsatt på grund av sjukdom eller handikapp.⁹

Återkrav av studiemedel

Studiemedel som har betalats ut ska under vissa förutsättningar krävas tillbaka om de har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp.¹⁰ En återkravsskuld, som kan bestå av både studiebidrag och studielån, ska som utgångspunkt betalas tillbaka omgående till Centrala studiestödsnämnden (CSN). Den studerande kan dock i vissa fall få en betalningsplan eller anstånd med betalningen.¹¹

En fordran som har uppkommit på grund av att studiestöd har krävts tillbaka ska bevakas fram till utgången av det år då den återbetalningsskyldige fyller 67 år.¹² Därefter ska fordran skrivas av. Fordran ska också skrivas av om den återbetalningsskyldige avlider.

Pensionsåldersutredningens förslag

I april 2013 överlämnade Pensionsåldersutredningen sitt betänkande *Åtgärder för ett längre arbetsliv* (SOU 2013:25). Betänkandet har remitterats. I utredningen anges bl.a. att vi måste arbeta längre när vi lever längre, annars blir pensionsnivåerna för låga, försörjningsbördan orimlig och välfärdens finansiering hotas. Allt fler äldre har enligt utredningen goda förutsättningar för ett längre arbetsliv. I betänkandet föreslås att det införs en riktålder för när man ska gå i pension och att riktåldern ska följa medellivslängden. När det gäller studiemedelsystemet föreslås bl.a. att den övre åldersgränsen för rätt till studiemedel höjs med tre år (från 54 till 57 år) samt att avskrivningstiden för studielån respektive återkrav av studiemedel höjs med två år (från 67 till 69 år).

⁷ 4 kap. 21 § studiestödslagen.

⁸ 4 kap. 25 § studiestödslagen.

⁹ Prop. 1999/2000:10 s. 122 f.

¹⁰ 5 kap. 1 § studiestödslagen.

¹¹ Jfr förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

¹² 5 kap. 6 § första stycket studiestödslagen.

Utredningen anser det rimligt att justera avskrivningstiden med beaktande av att den s.k. LAS-åldern¹³ föreslås ändras från 67 år till 69 år. Förslagen i Pensionsåldersutredningens betänkande bereds för närvarande inom ramen för Pensionsgruppens¹⁴ översyn av pensions-systemet.

3. Åldersavskrivningen för studielån och återkrav avskaffas

Promemorians förslag: Studielån som beviljas för studier som bedrivs efter den 31 december 2014 ska inte skrivas av vid utgången av det år då låntagaren fyller 67 år. Studielån ska dock fortsatt skrivas av om det finns synnerliga skäl för det eller om låntagaren avlider. Återkrav av studiemedel ska inte heller skrivas av vid den angivna åldern. Återkrav ska dock fortsatt skrivas av om den återbetalningsskyldige avlider.

Skälen för promemorians förslag

Enligt studiestödslagen ska, som angetts ovan, den som har fått studielån betala tillbaka lånet, och betalning ska pågå till dess att full återbetalning har skett.¹⁵ Utgångspunkten i det nuvarande systemet är enligt förarbetena att studielån i princip alltid ska betalas tillbaka och att den enskildes ansvar för upptagna lån bör vara tydligt (prop. 1999/2000:10 Ett reformerat studiestödssystem, s. 1 och 110, bet. 1999/2000:UbU7, rskr. 1999/2000:96).

Allt fler äldre har goda förutsättningar för ett längre arbetsliv. För att välfärden ska finansieras på sikt krävs det också att fler arbetar längre. Det är då även rimligt att de som börjar studera framöver får betala av sina studielån högre upp i åldrarna. I budgetpropositionen för 2014 föreslog regeringen genom en ändring i studiestödslagen en höjning av den övre åldergränsen för rätt till studiemedel för att möjliggöra för fler att arbeta längre, från 54 år till 56 år. Riksdagen har beslutat om denna lagändring som träder i kraft den 1 juli 2014.¹⁶ I budgetpropositionen aviserade regeringen också att avskrivningsåldern för studielån bör höjas och att detta bör ske från och med den 1 januari 2015. I vårpropositionen 2014 (prop. 2013/14:100, avsnitt 2.2.1) aviserade regeringen att studiemedel som tas från och med 2015 inte längre ska skrivas av vid utgången av det år då den återbetalningsskyldige fyller 67 år.

¹³ En arbetstagare har enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) rätt att kvarstå i anställningen med fullt anställningsskydd till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år.

¹⁴ Pensionsgruppen består av företrädare för de fem partierna som står bakom den s.k. pensionsöverenskommelsen (S, M, FP, C och KD).

¹⁵ 4 kap. 1 § första stycket och 21 § tredje stycket studiestödslagen.

¹⁶ Ändring av 3 kap. 3 § studiestödslagen, prop. 2013/14:1, utg.omr. 15, bet. 2013/14:UbU2, rskr. 2013/14:105.

Mot bakgrund av det som anförts ovan bör möjligheten att skriva av kvarstående skuld, dvs. studielån och återkrävda studiemedel, på grund av att den återbetalningsskyldige har uppnått en viss ålder tas bort. Studielån bör dock även fortsättningsvis skrivas av om det finns synnerliga skäl för det eller om låntagaren avlider. Även återkravsfordringar bör skrivas av vid dödsfall. Studieskulder bör alltså även fortsatt inte belasta den återbetalningsskyldiges dödsbo. Återkrav som avser studiehjälp omfattas inte av de föreslagna ändringarna utan bör även fortsatt skrivas av vid 67 års ålder.¹⁷

Hänsyn bör självklart tas framöver till den återbetalningsskyldiges förmåga att betala tillbaka sina skulder. Nuvarande trygghetsregler, t.ex. i form av möjligheter till nedsättning av det belopp som årligen ska betalas av låntagaren bör därför vara oförändrade.¹⁸ Om nedsättning sker, bör såsom i dag återstående del av skulden betalas av varje år med ett nedsatt belopp till dess att skulden är betald.

Ändringarna i studiestödslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. I enlighet med vad som aviserades i vårpropositionen 2014 bör de nya bestämmelserna tillämpas i fråga om studielån och återkrav som avser studier efter den 31 december 2014.

När det gäller återkrav har Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) i flera avgöranden uttalat att det är naturligt att under vissa förutsättningar se ett beslut om studiestöd för en hösttermin omfatta även viss tid efter kalenderhalvårsskiftet.¹⁹ Denna tillämpning bedöms inte hindras av nu föreslagna övergångsbestämmelse.

Ett stort antal låntagare kommer under en relativt lång övergångsperiod att betala tillbaka studielån som omfattas av både de nuvarande och de föreslagna avskrivningsreglerna. Detta innebär att en viss del av dessa låntagares skulder fortsatt bör skrivas av vid utgången av 67 års ålder. I dessa fall bedöms det rimligt att inbetalda belopp räknas av på den äldsta kapitalskulden först. Detta bör framgå av studiestödsförordningen (2000:655). Räkna som inte har betalats under det år då den har uppkommit ska läggas till skulden vid kalenderårets slut.²⁰ Det bedöms även rimligt att den del av den kapitaliserade räntan som är hänförlig till låntagna för studier före 2015 omfattas av avskrivning vid utgången av det år låntagaren fyller 67 år.

¹⁷ Studiehjälp lämnas till unga studerande i främst gymnasieskolan (2 kap. studiestödslagen).

¹⁸ 4 kap. 14 § studiestödslagen.

¹⁹ Se t.ex. ÖKS beslut dnr 2004-01994.350.30 och 2004-01366.350.36, jfr 3 kap. 16 § studiestödsförordningen (2000:655).

²⁰ 4 kap. 1 § andra stycket studiestödslagen.

4. Förslagets konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Staten

Vid all nyutlåning från och med den 1 januari 2014 avsätts medel till en kreditreserv för att täcka framtida förväntade förluster på studielån. CSN fastställer varje år en procentsats som ska utgöra underlag för medelsberäkningen för nästkommande budgetår. För budgetåret 2014 har det fastställts att medel motsvarande 7,3 procent av nyutlåningen ska sättas av till kreditreserven, vilket motsvarar cirka 1,06 miljarder kronor för 2014.

Den största andelen av de förväntade förlusterna utgörs av avskrivning av studieskulder (studielån och återkrävda studiemedel) på grund av ålder, vilken uppgår till cirka 65 procent av de totala förväntade förlusterna. Om åldersavskrivningen för studieskulder tas bort från och med den 1 januari 2015, minskar de förväntade förlusterna och mindre medel behöver därför sättas av till kreditreserven. Det är dock rimligt att anta att utgiftsminskningen inte blir fullt så stor som 65 procent av avsatta medel, eftersom förslaget kan antas medföra att avskrivningar på grund av dödsfall eller synnerliga skäl ökar något. Sammantaget beräknas dock statens utgifter minska med 350 miljoner kronor årligen.

Kommunerna

Socialnämnderna kan i speciella fall ge ekonomiskt bistånd till betalning av skulder om det är den enda möjligheten för den enskilde att uppnå en skälig levnadsnivå och det skulle få allvarliga sociala konsekvenser för den enskilde om skulden inte betalas. Det kan gälla t.ex. skulder för boendekostnader eller hushållsel.²¹ Normalt lämnas inte ekonomiskt bistånd för t.ex. studiestödsskulder. Mot denna bakgrund bedöms förslagen, som kan få effekt för de återbetalningsskyldiga om tidigast drygt tio år, inte få någon nämnbar påverkan på kommunernas ekonomiska bistånd. För flertalet låntagare kan dock förslaget få effekt om cirka 40 år. Att den enskildes ekonomiska situation däremot ska beaktas av CSN har redogjorts för ovan i promemorian.

Administrativa konsekvenser

Förslagen bedöms få administrativa konsekvenser för CSN. Det kommer bl.a. att krävas förändringar av it-systemen och av modellen för beräkning av osäkra fordringar. Myndigheten kommer även att få en ny

²¹ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

kundgrupp bestående av äldre låntagare som även efter 67 års ålder kommer att ansöka om nedsättning av det belopp som årligen ska betalas. Vidare bedöms förslagen kräva relativt omfattande informationsinsatser till låntagare.

De föreslagna ändringarna kommer även att medföra vissa administrativa konsekvenser för Kronofogdemyndigheten. Myndigheten kommer att få hantera fler äldre gäldenärer med studiemedelsskulder. Det är även troligt att förslagen kommer att leda till fler tvister om återbetalning och fler överklagade utsökningsärenden i domstol. Detta kan innebära att de administrativa konsekvenserna ökar något även för de allmänna förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna. Dessa konsekvenser ligger dock längre fram i tiden, eftersom förslagen kan få effekt för de återbetalningsskyldiga om tidigast drygt tio år. För flertalet låntagare kan dock förslagen få effekt om cirka 40 år.

Konsekvenser för den enskilde

Studielån

I dag finns det drygt en miljon låntagare med annuitetslån. Det stora flertalet låntagare kommer emellertid inte att beröras av de föreslagna ändringarna med hänsyn till att de kommer att ha betalat tillbaka sina lån inom ordinarie återbetalningstid dvs. inom 25 år eller den kortare tid som återstår till dess att de fyller 60 år.

Eftersom det ännu inte finns några låntagare med annuitetslån som har uppnått 68 års ålder, är det relativt svårt att bedöma hur förändringen påverkar låntagarna.²² Förslaget kan, som angetts ovan, få effekt för den enskilde om tidigast drygt tio år. Detta gäller personer som tar studielån från och med 2015 och då är 56 år. För flertalet låntagare kan dock förslaget få effekt om cirka 40 år då de uppnår 68 års ålder.

Generellt sett får förslaget konsekvenser för de äldre låntagare som har en lägre ålderspension i relation till sin tidigare inkomst från förvärvsarbete. En grupp låntagare som berörs av förslaget är de som under flera år har fått årsbeloppet nedsatt. Detta kan ha resulterat i att skulden inte är slutbetald före 68 års ålder. Denna grupp antas uppgå till 19 500 personer, varav 7 700 är män och 11 800 kvinnor, och den genomsnittliga studielåneskulden efter 67 års ålder uppskattas till cirka 123 000 kronor.

Förslaget antas även få konsekvenser för låntagare som har misskött sin återbetalning och där indrivning av skulden inte varit möjlig. I denna

²² Bedömningen har gjorts utifrån 2013 års totala studieskuld och låntagargrupper.

grupp ingår relativt många utlandsbosatta låntagare. Totalt uppskattas dessa till cirka 23 400 personer, varav 11 500 är män och 11 900 kvinnor, och den genomsnittliga studielåneskulden efter 67 års ålder till cirka 76 700 kronor.

Nuvarande trygghetsregler i form av nedsättning av årsbelopp med hänsyn till inkomst eller vid synnerliga skäl och avskrivning av studielån vid synnerliga skäl bör enligt förslaget dock även fortsättningsvis gälla för låntagarna.

Återkrav av studiemedel

Flertalet återbetalningsskyldiga i fråga om återkrav kommer inte att beröras av den föreslagna ändringen. Enligt gällande regler ska återkrav normalt betalas tillbaka omgående, vilket innebär att de flesta kommer att ha betalat tillbaka sina återkravsskulder före 68 års ålder.

Konsekvenserna av att avskaffa åldersavskrivningen när det gäller återkrav av studiemedel är relativt svårbedömda. Skälet till detta är att de som har ett återkrav av annuitetslån ännu inte har uppnått 68 års ålder. Cirka 17 600 personer, varav 9 300 män och 8 300 kvinnor, förväntas i dagsläget inte ha betalat av sitt återkrav av studiemedel vid utgången av 67 års ålder (studiemedel tagna efter 2001). Den genomsnittliga återkravsfordran för dessa personer uppskattas till cirka 16 200 kronor.

Låga inkomster är sannolikt en avgörande orsak till att återkrav inte betalas tillbaka omgående. De som i dag får sitt återkrav avskrivet har i flera fall äldre återkravsskulder vilka CSN inte har lyckats driva in under många år. Många av de återkrav som CSN kommer att fortsätta att bevaka även efter 67 års ålder riskerar därför att inte kunna drivas in.

Konsekvenser för jämställdheten

Studiemedelssystemet är utformat på ett könsneutralt sätt och de föreslagna ändringarna ska gälla lika för kvinnor och män. Kvinnor är i majoritet av dem som förväntas ha kvar en studielåneskuld efter 67 års ålder med anledning av att de har fått årsbeloppen nedsatta och därmed skjutit fram återbetalningen. De har också en högre förväntad genomsnittlig skuld. Antalet kvinnor och män som förväntas ha studielån efter 67 års ålder på grund av att de misskött sin betalning är ungefär lika stort.²³ Detta gäller även återkravsskulder. När det gäller återkravsskulder har män en jämförelsevis högre skuld än kvinnor. Kvinnornas studielåneskulder på grund av misskött betalning är dock något högre än

²³ Av det totala antalet låntagare som missköter sin återbetalning uppgår andelen utlandsbosatta kvinnor till cirka tio procent och andelen utlandsbosatta män till cirka tolv procent.

männens. Mot bakgrund av att kvinnor genomsnittligt har lägre livs-inkomster och utbildar sig i större utsträckning än män men får sämre avkastning på sin utbildningsinvestering, bedöms förslaget sammantaget få större konsekvenser för kvinnor jämfört med män.

Kvinnor som är 68 år (2014) förväntas leva i genomsnitt 2,5 år längre än män i samma ålder.²⁴ Skillnaderna i livslängd innebär att kvinnor kommer att betala tillbaka på sina lån i genomsnitt 2,5 år längre än män i samma ålder. Kvinnor äldre än 65 år har lägre inkomster än män i samma åldersgrupp. Mot bakgrund av inkomstskillnaderna kan det antas att kvinnor med kvarvarande skulder i högre utsträckning än män kommer att ha rätt till nedsättning av årsbeloppet. Detta innebär dock inte att män kommer att betala in ett högre genomsnittligt belopp än kvinnor eller en högre andel av de debiterade beloppen, eftersom kvinnor generellt sett är noggrannare med sin återbetalning.²⁵

²⁴ Återstående genomsnittlig livslängd för kvinnor och män som är 68 år är 18,95 år respektive 16,38 år.

²⁵ Källa: CSN.

5. Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 21 och 25 §§ samt 5 kap. 6 § studiestödslagen (1999:1395) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

21 §¹

När återbetalningstiden är slut *skall* eventuell resterande skuld betalas under det följande året. Bestämmelserna om nedsättning i 13–18 §§ *skall* tillämpas även vid återbetalning som sker efter den ordinarie återbetalningstiden.

Om nedsättning sker, *skall återstoden av* skulden varje år betalas av med nedsatt belopp *tills* full återbetalning skett. Om *förutsättningar* för nedsättning upphör innan full betalning skett, *skall* det då återstående beloppet betalas under det första kalenderår då nedsättning inte sker.

Betalning skall pågå till dess full återbetalning har skett, dock längst till utgången av det år då låntagaren fyller 67 år.

När återbetalningstiden är slut *ska* eventuell resterande skuld betalas under det följande året. Bestämmelserna om nedsättning i 13–18 §§ *ska* tillämpas även vid återbetalning som sker efter den ordinarie återbetalningstiden.

Om nedsättning sker, *ska den återstående skulden* varje år betalas av med nedsatt belopp *till dess att* full återbetalning *har* skett. Om *förutsättningarna* för nedsättning upphör innan full betalning *har* skett, *ska* det då återstående beloppet betalas under det första kalenderår då nedsättning inte sker.

25 §²

Studielån som inte har betalats vid utgången av det år då låntagaren fyller 67 år skall skrivas av. Betalningsskyldigheten kvarstår dock för årsbelopp avseende de tre senaste kalenderåren som har förfallit till betalning. Om det finns synnerliga skäl, får dock också sådana årsbelopp skrivas av.

Studielån ska skrivas av om det finns synnerliga skäl för det eller om låntagaren avlider.

¹ Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

² Ändringen innebär bl.a. att första stycket tas bort.

Lån skall också skrivas av om låntagaren avlider eller om det annars finns synnerliga skäl till det.

5 kap.

6 §

En fordran som har uppkommit på grund av att studiestöd har krävts tillbaka, skall bevakas fram till utgången av det år då den återbetalningsskyldige fyller 67 år. Därefter skall fordringen skrivas av. Avskrivning skall också ske om den återbetalningsskyldige avlider.

Om indrivningen av en sådan fordran som avses i första stycket skulle leda till mer arbete eller kostnad än som är skäligt och indrivning inte är påkallad från allmän synpunkt får indrivningsåtgärder underlätas.

En fordran som har uppkommit på grund av att studiestöd har krävts tillbaka ska bevakas. Om återkravet avser studiehjälp, ska fordran bevakas fram till utgången av det år då den återbetalningsskyldige fyller 67 år och därefter skrivas av.

Återkrav av studiestöd ska skrivas av om den återbetalningsskyldige avlider.

Om indrivningen av en sådan fordran som avses i första stycket skulle leda till mer arbete eller kostnad än som är skäligt och indrivning inte är nödvändig från allmän synpunkt, behöver indrivningsåtgärder inte vidtas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Bestämmelserna i 4 kap. 21 och 25 §§ i den nya lydelsen tillämpas första gången i fråga om studielån för studier som bedrivs efter den 31 december 2014.
 3. Bestämmelserna i 5 kap. 6 § i den äldre lydelsen gäller fortfarande för återkrav som hänförs till och med det andra kalenderhalvåret 2014.