



Statens kreditförluster på studielån

RIR 2016:4



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RiR 2016:4

Statens kreditförluster på studielån



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-04-26

DNR: 3.1.1-2015-0367

RIR 2016:4

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Statens kreditförluster på studielån

Riksrevisionen har granskat statens hantering av risken för kreditförluster på studielån. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Utbildningsdepartementet och Centrala studiestödsnämnden har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Vi vill tacka seminariedeltagare vid Riksgäldskontoret och Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Centrala studiestödsnämnden.

Riksrevisor Susanne Ackum har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Bengt Lewin har varit föredragande. Enhetschef Peter Danielsson, ämnessakkunnig Håkan Jönsson och revisor Amina Peco har medverkat i den slutliga handläggningen.

Susanne Ackum

Bengt Lewin

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet
Centrala studiestödsnämnden

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund och motiv	11
1.2 Syfte och revisionsfrågor	11
1.3 Utgångspunkter för granskningen	12
1.4 Metod och avgränsningar	13
1.5 Rapportens disposition	13
2 Bakgrund och litteraturöversikt	15
2.1 Att mäta kreditrisk	15
2.2 Att mäta risken för kreditförluster på studielån	16
3 Förväntade förluster på studielån	19
3.1 Avsättning för förväntade förluster på statens budget	19
3.2 Sammanfattande iakttagelser	24
4 CSN:s arbete med att säkerställa återbetalning av studielån	27
4.1 Återbetalning av debiterade belopp	27
4.2 Förutsättningar för indrivning	29
4.3 CSN:s vidtagna och planerade åtgärder	29
4.4 Sammanfattande iakttagelser	31
5 Enkel modell för beräkning av sannolikhet för misskötta betalningar	33
5.1 Beräkningsresultat	33
5.2 Jämförelse med nuvarande beräkning av förväntad förlust	35
5.3 Sammanfattande iakttagelser	36
Referenser	37
Bilaga 1. Metod	39
Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen	43
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns en ytterligare bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se . Denna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 2. Tabellbilaga	

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens hantering av risken för kreditförluster på studielån. Granskningen visar att förväntade förluster på studielån inte beräknas med etablerade metoder och att de ansträngningar Centrala studiestödsnämnden (CSN) gjort för att öka återbetalningen av obetalda studieskulder inte har fått avsedd effekt.

Bakgrund

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

I ett statsfinansiellt perspektiv utgör studielåneportföljen en betydande finansiell tillgång som regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta. Studielånen är också en del av studiestödet vars uppgift bland annat är att verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Därför avspeglar räntan på studielån inte statens kreditrisk, utan den subventioneras istället av skattebetalarna.

I januari 2014 anpassade regeringen kreditmodellen för nyutlåning av studielån till budgetlagens (2011:203) bestämmelser om statlig utlåning med kreditrisk. Det gjordes i syfte att synliggöra statens totala kostnader för studielån. Anpassningen innebär bland annat att *förväntade förluster* på nya lån ska beräknas och anslagsfinansieras när lånen utfärdas. Förluster på lån som betalades ut före 2014 belastar istället anslag när de konstaterats. År 2015 beräknades de förväntade förlusterna till 1,2 miljarder kronor, eller 7,3 procent av de drygt 17 miljarder kronor som lånades ut under året. Fordringar på drygt 0,5 miljarder kronor som avsåg utlåning före 2014 skrevs av.

Det är angeläget att CSN får tillbaka så mycket som möjligt av utestående fordringar. Det är även angeläget att värderingen av förväntade förluster bygger på bästa möjliga bedömning av kreditrisken i de lån som ställs ut. Riksrevisionen har noterat att nuvarande värderingsprinciper innebär att kreditrisken sätts till noll för större delen av CSN:s utlåning. Det är inte förenligt med vad som normalt menas med förväntad förlust. För att kunna kontrollera kostnaderna, och att studielånens inbyggda subventioner går till avsedda ändamål, är det viktigt att regeringens rapportering till riksdagen av kreditförluster på studielån är transparent.

Syftet med granskningen har varit att undersöka om statens hantering av risken för kreditförluster på studielån är ändamålsenlig och effektiv. Granskningen omfattar regeringens redovisning av förväntade förluster på statens budget och CSN:s insatser för att säkerställa återbetalning av lån.

Granskningens slutsatser

Riksrevisionens granskning visar att förväntade förluster på nya studielån inte beräknas med etablerade metoder. Med etablerade metoder kan förlustavsättningen bättre spegla sannolikheten för misskötta betalningar hos nytillkomna låntagare. I denna rapport redovisar Riksrevisionen egna skattningar som visar att detta är möjligt.

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

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

Låntagare som bor i utlandet svarar för 8 procent av utestående fordringar, men står samtidigt för hälften av de drygt 8 miljarder kronor som CSN betraktar som osäkra på grund av misskötsel. CSN:s ansträngningar att få dessa att betala i större utsträckning har inte gett några synliga effekter på de nyckeltal som myndigheten använder för uppföljning. Istället har inbetalningar från låntagare i utlandet minskat som andel av debiterat årsbelopp och uppgick till cirka 70 procent år 2015. Som jämförelse var återbetalningsgraden för låntagare som bor i Sverige nästan 94 procent. Någon tillfredsställande förklaring till den negativa utvecklingen finns inte, utöver förhoppningen om att förbättrade arbetssätt och genomförda anpassningar av regelverket kommer att ge resultat på sikt.

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

Det finns goda skäl att vara tydlig med studielånens kostnader. Kostnader för bristande betalningsförmåga respektive betalningsvilja bör kunna redovisas separat. Det bör också finnas tillgänglig information om träffsäkerheten i de regler som ska kompensera för bristande betalningsförmåga. På så sätt kan riksdagen få ett bättre underlag för att avgöra hur regelverket bör se ut och hur stor risk som bör bäras av skattebetalare respektive låntagare.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till CSN

Under granskningens gång har CSN aviserat att myndigheten vill utreda möjligheten att införa så kallade prediktiva analysmetoder. Detta för att myndigheten ska kunna vidta träffsäkra åtgärder gentemot låntagare med hög risk för missköta betalningar. CSN avser också att utreda varför inbetalningarna sjunker i förhållande till det debiterade beloppet från låntagare som bor i utlandet. Riksrevisionen rekommenderar CSN att fullfölja arbetet i dessa angelägna frågor.

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

Rekommendationer till regeringen

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

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

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

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Den samlade stocken av studielån från CSN uppgår till 207 miljarder kronor 2015. Av dessa fordringar betraktar CSN 27,9 miljarder kronor eller nästan 14 procent som osäkra till följd av lånevillkorens utformning samt bristande betalningsvilja.¹ Låntagare bosatta i utlandet är kraftigt överrepresenterade bland dem som missköter återbetalningar av studielån.

I ett statsfinansiellt perspektiv utgör studielåneportföljen en betydande finansiell tillgång som regeringen har riksdagens uppdrag att förvalta. Studielånen är också en del av studiestödet vars uppgift bland annat är att verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Därför avspeglar räntan på studielån inte statens kreditrisk utan den subventioneras istället av skattebetalarna.

I januari 2014 anpassade regeringen kreditmodellen för nyutlåning av studielån till budgetlagens (2011:203) bestämmelser om statlig utlåning med kreditrisk. Det gjordes i syfte att synliggöra statens totala kostnader för studielån. Anpassningen innebär bland annat att förväntade förluster på nya lån beräknas och anslagsfinansieras i förväg, när lånen utfärdas, istället för att förlusterna löpande belastar anslag när de konstaterats.

Det är angeläget att CSN får tillbaka så mycket som möjligt av utestående fordringar. Det är även angeläget att värderingen av förväntade förluster bygger på bästa möjliga bedömning av kreditrisken i de lån som ställs ut. I en förstudie till Riksrevisionens granskning noterades att nuvarande värderingsprinciper innebär att kreditrisken sätts till noll för större delen av CSN:s utlåning. Det är inte är förenligt med vad som normalt menas med förväntad förlust. För att kunna säkerställa kostnadskontroll och att studielånens inbyggda subventioner går till avsedda ändamål är det viktigt att regeringens rapportering till riksdagen av kreditförluster på studielån är transparent.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om statens hantering av risken för kreditförluster på studielån är ändamålsenlig och effektiv. Granskningen omfattar regeringens redovisning av förväntade förluster på statens budget och CSN:s insatser för att säkerställa återbetalning av lån.

¹ S.k. hemutrustningslån ingår inte i dessa eller andra uppgifter i rapporten.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

1. Bygger värderingen av förväntade förluster på studielån på vedertagen praxis för beräkning av förväntade förluster?
2. Redovisas subventionerna av studielån tydligt på statens budget?
3. Får CSN:s insatser för att säkerställa återbetalning av studielån avsedda effekter?

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Granskningens övergripande utgångspunkt är budgetlagens krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.² En annan övergripande utgångspunkt är att den som har fått studielån ska betala tillbaka lånet, vilket ska säkerställas av CSN.³ När det gäller statlig utlåning med kreditrisk föreskriver budgetlagen att räntan eller avgiften ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet eller åtagandet, om inte riksdagen för ett visst lån eller åtagande har beslutat annat.

För studielån har riksdagen i särskild ordning beslutat att medel anslås dels till de kreditförluster som uppstår på äldre lån, dels till förluster som förväntas på lån utställda från och med 2014. I förarbetena till budgetlagen framhålls bland annat betydelsen av att de förväntade kostnaderna för kreditförluster på studielån synliggörs samt att beräkningen av förväntade förluster ska vara framåtblickande och bygga på bästa möjliga bedömning av framtida kreditförluster.⁴

Målen för studiestödet slogs fast i samband studiestödsreformen 2001. Enligt dessa ska studiestödet verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Det ska vidare ha en utjämnande verkan mellan individer och grupper i befolkningen och därmed bidra till social rättvisa. Studiestödet ska också ha en god effekt på samhällets ekonomiska hushållning över tid. I propositionen som låg till grund för reformen framhålls det också som angeläget att lån ska betalas tillbaka och att lånesystemet ska bära sina egna kostnader. Enligt propositionen bör emellertid låntagaren inte belastas alltför hårt under perioder med mindre goda ekonomiska förhållanden, vilket motiverar att systemet kan innehålla ett visst inslag av subvention i form av avskrivning.⁵

² 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

³ 4 kap. 1 § studiestödslagen (1999:1395) samt Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Centrala studiestödsnämnden.

⁴ SOU 2010:18.

⁵ Prop. 1999/2000:10.

1.4 Metod och avgränsningar

Granskningen har huvudsakligen skett genom dokumentstudier av offentligt tryck samt med intervjuer med företrädare för CSN, Regeringskansliet, Riksgäldskontoret (RGK), Finansinspektionen, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten (KFM). Som en del av granskningen har Riksrevisionen även tagit fram en egen modell för skattning av sannolikheten att studielåntagare ska missköta sina betalningar på lånen. Syftet med detta har varit att lämna ett bidrag till hur kreditrisken på studielån kan beräknas. Data har hämtats från CSN och Statistiska Centralbyrån (SCB). Beräkningarna avser endast nu gällande studielån, s.k. annuitetslån som utfärdats sedan 2001.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en bakgrund till hur värdering av kreditrisk generellt går till. En kort översikt beskriver vilka faktorer som påverkar sannolikheten för fallissemang när det gäller studielån, enligt aktuell forskning. I kapitel 3 följer en genomgång av hur kreditrisken i studielåneportföljen hanteras på statens budget. Kapitlet innehåller även en beskrivning av CSN:s redovisningsprinciper för osäkra fordringar, vilka ligger till grund för beräkningen av förväntade förluster på nya lån. I kapitel 4 finns en genomgång av CSN:s arbete med att säkerställa återbetalning av lån. Kapitel 5 innehåller resultaten av Riksrevisionens kvantitativa analys av sannolikheten för att låntagare missköter sina återbetalningar. Det innehåller även ett resonemang om resultatens betydelse för beräkningen av förväntade förluster i studielånesystemet, följt av en metodbilaga.

2 Bakgrund och litteraturöversikt

Den som investerar i en utbildning hoppas få avkastning i form av större chans till arbete och högre inkomster efter avslutad utbildning. Eftersom det samtidigt finns en samhällsekonomisk avkastning av utbildning är det rimligt att utbildningens kostnader delas mellan studenter och skattebetalare.⁶ Hur kostnaderna ska fördelas mellan dessa är en politisk fråga. Jämfört med andra länder innebär det svenska systemet med fri högskoleutbildning, generösa studiebidrag och möjligheten till subventionerade studielån att skattebetalarna står för en stor andel av finansieringen.

Statens kostnader för skattefinansierad högskoleutbildning, studiebidrag samt upplåning och administration av studielån är kända. Vad som däremot är svårare att sätta siffror på är den subvention som det innebär att låntagarna inte kompenserar långivaren staten för de förluster som förväntas på lånen. Staten tar alltså endast betalt för egen upplåningskostnad och för administration i form av avgifter, men inte för kreditrisken i studielånportföljen. Utöver denna subvention är räntesatsen nedsatt med ytterligare 30 procent som kompensation för att räntor på studielån inte är avdragsgilla i skattedeklarationen.⁷ Ur låntagarens perspektiv är ett statligt studielån därutöver billigare än ett motsvarande privat lån, eftersom en privat långivare även skulle kräva kompensation för kostnaden att hålla kapital för s.k. oförväntade förluster.⁸

2.1 Att mäta kreditrisk

Metoder för värdering av kreditrisk är en stor fråga för banker, finansiella tillsynsmyndigheter och akademien. Det finns ett stort antal forskningsstudier av hur sannolikheten för fallissemang kan mätas, och då även när det gäller kreditrisk i offentligt finansierade studielån. Såvitt vi vet finns dock inga studier av risken för kreditförluster på studielån som avser svenska förhållanden.

En generell utgångspunkt för de flesta metoder där kreditrisk ska kvantifieras, är att skatta den förväntade förlusten för en viss kreditexponering. Detta uttrycks som

⁶ Se t.ex. Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 15, s. 28 för liknande argument med ursprung i humankapitalteori.

⁷ Räntan på studielån beräknas på ett genomsnitt av statens upplåningskostnad under de senaste tre åren minus den 30-procentiga nedsättningen.

⁸ Avsaknaden av säkerheter skulle dock innebära oacceptabelt höga räntenivåer på motsvarande privata lån, vilket medför ett marknadsmisslyckande som kan ge upphov till underinvestering i humankapital, se Friedman (1955). Enligt Barr (2012) bör den höga risk som både långivare och studielåntagare utsätts för hanteras genom ett offentligt lånesystem med inkomstberoende återbetalning och indrivning via skattesystemet.

sannolikheten för fallissemang i procent multiplicerad med den andel av exponeringen som väntas gå förlorad i händelse av fallissemang. Fallissemang inträffar när en låntagare under en fastställd tidsperiod inte fullföljer sina förpliktelser enligt lånevillkoren. För kreditförpliktelser till europeiska kreditinstitut föreligger fallissemang normalt när ett belopp skulle ha betalats för mer än 90 dagar sedan – eller när institutet anser att det är osannolikt att gäldenären kommer att betala sina kreditförpliktelser helt och hållet utan att institutet vidtar åtgärder, såsom att realisera säkerheter.⁹

Syftet med att kreditinstituten skattar förväntade förluster är att få fram ett underlag för hur mycket olika grupper av låntagare ska betala i ränta eller hur olika låneprodukter ska prissättas.¹⁰ En vanlig metod för att skatta sannolikheten för fallissemang är så kallad logistisk regression, en statistisk analysmetod där man när det gäller lån letar efter egenskaper eller beteenden som är gemensamma för personer som sköter sina skulder väl respektive dåligt. För att överhuvudtaget komma i fråga för ett lån och kreditriskmätning måste de som vill låna först uppfylla ett antal kriterier i den aktuella bankens interna kreditregelverk. Det kan exempelvis gälla inkomst och tidigare betalningsanmärkningar.¹¹

2.2 Att mäta risken för kreditförluster på studielån

Även när det gäller offentligt finansierade studielån finns det anledning att beräkna förväntade förluster. Här är syftet dock att synliggöra kreditgivningens kostnader för skattebetalarna snarare än att få fram ett underlag för hur kostnaderna kan täckas genom riskdifferentierad prissättning. Någon prövning av låntagares kreditvärdighet görs inte för svenska studielån. Däremot måste grundläggande krav uppfyllas vad gäller t.ex. ålder och studiemedelsberättigade studier.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

¹⁰ Bankerna kan också ansöka hos Finansinspektionen om att få använda sina interna riskmodeller för att beräkna oförväntade förluster som underlag för tillsyn enligt gällande kapitaltäckningskrav.

¹¹ Intervju vid Finansinspektionen, 2015-11-10.

I den akademiska litteraturen finns ett antal empiriska studier av vad som påverkar sannolikheten för försenade eller uteblivna återbetalningar av studielån. Exempel på faktorer som beräknas ha betydelse är:

- demografi (kön, ålder, etnisk bakgrund etc.)
- socioekonomi (familjebakgrund, finansiella resurser etc.)
- akademisk erfarenhet (t.ex. erhållen examen eller ej)
- sysselsättningsstatus efter avklarade studier
- lärosätes-specifika faktorer (t.ex. privat eller offentlig högskola).¹²

Tidigare skuldskötsel har också lyfts fram som en betydelsefull faktor för att förutse försenade betalningar på studieskulder i framtiden.¹³ I sammanhanget bör det noteras att studielånesystem i olika länder skiljer sig mycket åt, vilket innebär att forskningsresultat från andra länder inte är direkt överförbara på svenska förhållanden. Exempelvis medger det svenska systemet lån för studier inte bara på högskolenivå utan även på grundläggande och gymnasial nivå.

Enligt en enkät från Riksrevisionen till myndighetens motsvarigheter i de nordiska grannländerna görs inga förlustavsättningar i förväg för statliga studielån i Danmark och Norge. I Finland ges studielånen ut av affärsbankerna, men de garanteras av staten och förlustavsättning görs i förväg på basis av föregående års förluster. Hänsyn tas också till förändringar som antas inverka på lånebetalningsförmågan, som exempelvis förändringar i sysselsättningsläget.¹⁴

¹² Hillman (2014).

¹³ Alvaro och Sommer (2015).

¹⁴ E-post från Riksrevisionen, Riksrevisjonen respektive Statens Revisionsverk.

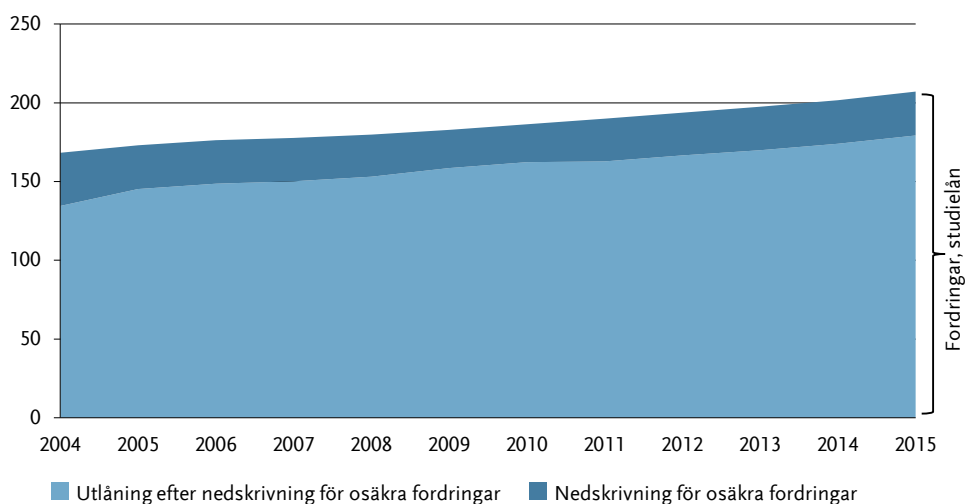
3 Förväntade förluster på studielån

För all nyutlåning av studielån gäller sedan 2014 budgetlagens (2011:203) bestämmelser om statlig utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret (RGK). Det betyder bland annat att medel för förväntade förluster förs från anslag till en räntebärande kreditreserv hos RGK. Kreditreserven används sedan för att täcka framtida avskrivningar av fordringar. I avsnitt 3.1 beskrivs hur förlustavsättningen beräknas och förhåller sig till den bedömda kreditrisken i studielånesystemet. Där beskrivs även hur avsättningen redovisas på statens budget. Därefter följer Riksrevisionens iakttagelser på området.

3.1 Avsättning för förväntade förluster på statens budget

Den samlade stocken av studielån från CSN uppgick vid årsskiftet 2015/2016 till 207,1 miljarder kronor fördelat på cirka 1,5 miljoner låntagare. Nyutlåningen under 2015 uppgick till 17,2 miljarder kronor. Av den totala studielånestocken betraktades 27,9 miljarder kronor, eller 13,5 procent, som osäkra fordringar. Diagram 1 visar hur lånestocken och de osäkra fordringarna har utvecklats över tid. Förändringar i andelen osäkra fordringar under perioden handlar främst om förändrade redovisningsprinciper.

Diagram 1 Statens studielånefordringar 2004–2015 (miljarder kronor).

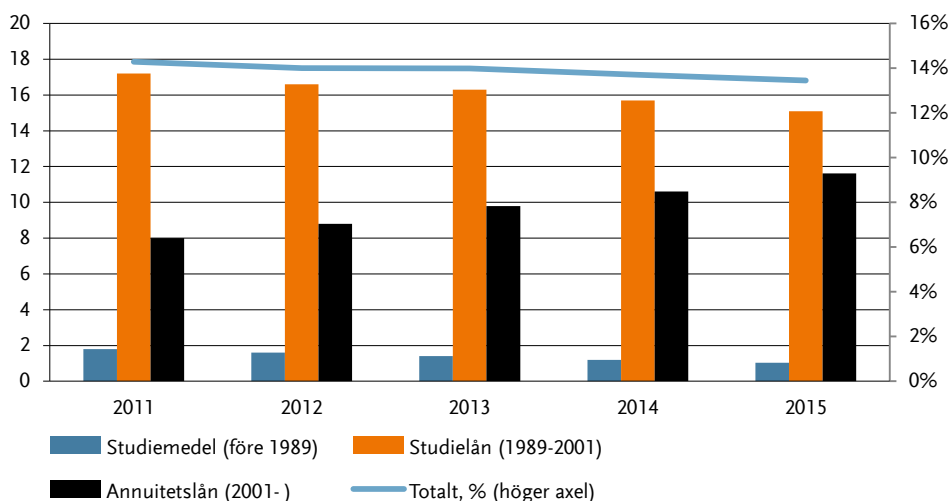


Källa: Årsredovisningar för staten 2004–2015.

I Årsredovisningen för staten 2015 gjordes avsättning för förväntade förluster med 7,3 procent av utlånat belopp under året. Den högre andelen totala osäkra fordringar (13,5 procent), jämfört med andelen som sattes av för förväntade förluster på nyutlåning, beror på att osäkerheten i äldre typer av utestående studielån bedöms som högre än för de s.k. annuitetslån som ges ut sedan år 2001. Lån som betalades ut före 2014 har inte anpassats till budgetlagens bestämmelser. För dessa gäller istället den tidigare ordningen att förluster anslagsfinansieras när de uppstår.

Diagram 2 visar hur nedskrivningen för osäkra fordringar har utvecklats de senaste åren fördelat på typ av studielån. I takt med att äldre lånetyper betalas av minskar också det belopp som bedöms osäkert för dessa lån, i kronor räknat. Samtidigt ökar det osäkra beloppet för annuitetslånen, eftersom dessa står för all nyutlåning. Totalt sett är andelen osäkra fordringar av utestående lån i stort sett oförändrad över tid, med en viss tendens till minskning.

Diagram 2 Nedskrivning för osäkra fordringar 2011–2015 fördelat på lånetyp (miljarder kronor, vänster axel) samt total andel osäkra fordringar av utestående lån (% , höger axel).



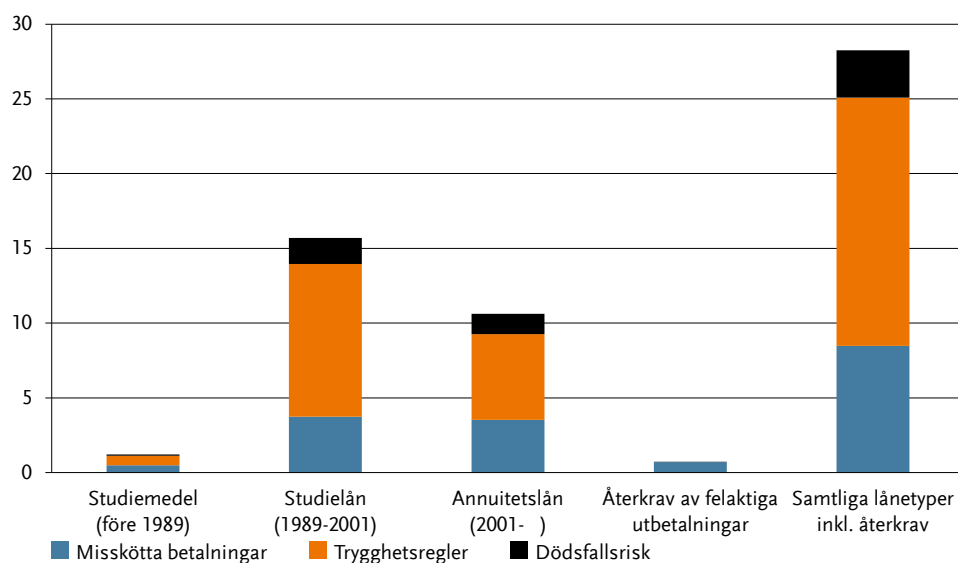
Källa: Årsredovisningar för staten 2011–2014, CSN (2015b och 2016b).

Avsättningen för förväntade förluster på nyutlåning från och med 2014 fastställs årligen. Den fastställs som en procentandel av utlånat belopp på basis av uppskattad osäkerhet i det nuvarande lånesystemet. Procentandelen beräknas genom att ställa faktiska skuldavskrivningar och osäkra fordringar, som gäller lån utställda sedan 2001 (annuitetslån), i relation till summan av utbetalda lån under perioden.

Beräkningen av osäkra fordringar baseras i sin tur på CSN:s befintliga modell för värdering av osäkra fordringar i myndighetens årsredovisning. Denna modell är individbaserad, och de osäkra fordringarna beräknas utifrån följande tre värderingsprinciper. Genomslaget i kronor räknat framgår av diagram 3.

- 1. Nedskrivning för personer med konstaterat misskött betalningar de senaste åren.**
Med detta menas att tre av de fyra senast debiterade årsbeloppen är helt obetalda eller att minst 75 procent är obetalt de senaste fem åren. Respektive låntagares ålder avgör hur stor andel av deras totala skuld som anses osäker.
- 2. Nedskrivning för personer som antas nyttja de trygghetsregler som finns vid återbetalning.** Det kan t.ex. handla om nedsatta årsbelopp till följd av låg inkomst och skuldavskrivning p.g.a. uppnådd åldersgräns eller andra skäl. Detta räknar CSN fram utifrån en simulering av inkomst- och skuldutveckling över tid. Den skuld (nuvärdesberäknad) som efter simulering inte är slutbetald vid uppnådd avskrivningsålder anses osäker.
- 3. Nedskrivning utifrån risken för framtida förluster på grund av dödsfall.** Dödsfall innebär enligt gällande regler att skulden skrivs av. Den skuld (nuvärdesberäknad) som kvarstår vid simulerad dödsfallsålder anses osäker.

Diagram 3 CSN:s nedskrivning för osäker fordran fördelat på lånetyp och värderingsprincip (miljarder kronor 2015).



Källa: CSN (2016b).

Den osäkra fordran bedöms i bokslutet utifrån situationen vid det aktuella årsskiftet. Det innebär att det inte tas hänsyn till enskilda låntagares historik. En låntagare kan alltså längre tillbaka ha misskött betalningar eller fått nedsättning av årsbelopp på

grund av låga inkomster utan att fordran betraktas som osäker i den aktuella beräkningen.¹⁵

3.1.1 *Avsättningen är en subvention av låntagarnas ränta*

Av de osäkra fordringarna – både för annuitetslånen och totalt sett – kan omkring en tredjedel hänföras till CSN:s bedömning att personer som misskött betalningarna i närtid kommer att förbli dåliga betalare. Resterande två tredjedelar tillskrivs lånevillkorens utformning, och då främst nedsättningar av debiterat årsbelopp och i förlängningen möjligheten till skuldavskrivning på grund av ålder. Som tidigare nämnts är räntan på studielån subventionerad på så sätt att staten inte tar betalt för den förväntade förlust som följer med kreditrisken i lånen, utan endast för statens upplåningskostnad. En tredjedel av subventionen går alltså till låntagare som inte fullföljer sina förpliktelser enligt lånevillkoren.

Anslaget *Avsättning för kreditförluster* på statens budget är ett uttryck för subventionen av den ränta som studielåntagarna betalar på tidigare och nya lån. Med andra ord avspeglar anslaget statens kostnad för att låntagarna slipper betala för den kreditrisk som lånen är förknippade med. Därtill kommer en 30-procentig nedsättning av räntan som kompenserar för att studielånen inte är avdragsgilla i skattedeklarationen. Denna subvention finansieras med anslaget *Statens utgifter för studiemedelsräntor*.

Förväntade förluster på nyutlåning under året och konstaterade förluster på tidigare utlåning har varsin anslagspost på anslaget *Avsättning för kreditförluster*, se tabell 1. I bägge fallen tillförs medel från anslaget till en kreditreserv hos RGK. En viktig skillnad mellan anslagsposterna är att konstaterade förluster på stocken av tidigare lån finansieras löpande, medan förväntade förluster på nyutlåning finansieras i förväg. När förluster uppstår, d.v.s. när studielån skrivs av på grund av dödsfall, uppnådd åldersgräns eller andra skäl, amorterar CSN sin skuld till RGK med motsvarande belopp. Det finansieras från kreditreserven.¹⁶ Anslagsposterna redovisas inte separat vare sig i regeringens budgetpropositioner eller i Årsredovisning för staten. Tabell 1 har därför sammanställts på basis av uppgifter från CSN:s budgetunderlag. Hittills – liksom under prognosåren – har avsättningen för förväntade förluster uppgått till 7,3 procent av utlånade medel. Avsättningen kan också uttryckas som en subvention av låneräntan på nya lån. Enligt Riksrevisionens beräkning uppgår räntesubventionen till cirka 0,6 procentenheter jämfört med om låntagarkollektivet hade belastats med den förväntade förlusten.

¹⁵ PM i e-post från CSN, 2015-08-21.

¹⁶ Det kan tilläggas att kreditreserven tekniskt sett är ett konto i RGK och inte en reservfond i egentlig mening. Inbetalningar till reserven minskar statens lånebehov, medan utbetalningar ökar lånebehovet.

Tabell 1 Statens subvention av studielån 2014–2015 (miljoner kronor).

	2014	2015	2016 Prognos	2017 Prognos	2018 Prognos	2019 Prognos
Konstaterade förluster på utlåning t.o.m. 2013 (anslagspost)	477,7	520,0	568,9	602,3	550,0	564,0
Förväntade förluster på utlåning fr.o.m. 2014 (anslagspost)	1 085,7	1 241,9	1 288,0	1 325,8	1 352,2	1 399,0
Konstaterade förluster för avskrivning av återkrav (anslagspost)	5,8	4,9	6,4	6,9	7,0	7,2
Summa anslaget Avsättning för kreditförluster	1 568,6	1 766,8	1 863,3	1 935,0	1 909,2	1 970,2
Anslaget Statens utgifter för studiemedelsräntor	1 620,0	802,7	584,4	393,4	295,5	534,0
Summa subventioner*	3 188,5	2 569,5	2 447,7	2 328,4	2 204,7	2 504,2

Källa: CSN (2015a och 2016a).

* Summa subventioner är Riksrevisionens benämning.

3.1.2 Riksgäldskontorets bedömning av risken i studielåneportföljen och metoden för beräkning av förväntade förluster

I RGK:s årliga riskanalys av statens garantier och utlåning gör myndigheten bedömningen att risken för stora samlade förluster från studielåneportföljen är låg. Detta förklaras bl.a. med att låntagare med eftergymnasial utbildning löper låg risk att drabbas av arbetslöshet i samband med en lågkonjunktur eller negativ utbudsschock i svensk ekonomi. Dessutom dämpar förekomsten av olika försäkringssystem effekten av arbetslöshet på låntagarnas inkomster. Mot detta talar emellertid, enligt myndigheten, att studielånens mjuka villkor skapar incitament för låntagarna att prioritera andra betalningsförpliktelser än studieskulder, i händelse av försämrad ekonomi. RGK:s bedömning baseras på en kvalitativ analys då det i dagsläget inte är möjligt att inkludera studielånen i myndighetens portföljmodell för kvantitativ analys av kreditrisk, eftersom begrepp som *sannolikhet för fallissemang* och *återvinningsgrad i händelse av fallissemang* inte tillämpas i CSN:s verksamhet.¹⁷ Det kan tilläggas att RGK i sin riskanalys för statens garantier och utlåning främst tar sikte på s.k. oförväntade förluster. Sådana uppkommer vid mycket dåliga scenarion och till skillnad från

¹⁷ Riksgäldskontoret (2015).

förväntade förluster täcks de inte av garantiavgifter, räntor eller anslagsmedel som avsatts i förväg.

I samband med att CSN återrapporterade ett regeringsuppdrag att utreda studielånens anpassning till den nya budgetlagen (2011) riktade RGK kritik mot den föreslagna modellen. RGK argumenterade för att det finns viktiga principiella skillnader mellan osäker fordran och förväntad förlust.¹⁸ Det förra tar sin utgångspunkt i verifierbara omständigheter som tyder på behovet av nedskrivning av en finansiell tillgång, medan de senare innebär en framåtblickande skattning.

Enligt företrädare för RGK är det viktigaste påpekandet i kritiken att CSN utifrån sina osäkra fordringar bedömde att den förväntade förlusten var noll för större delen av kreditportföljen. Detta trots att förväntad förlust aldrig kan vara noll i utlåning med kreditrisk.¹⁹ CSN konstaterar att de bägge myndigheterna har olika synsätt och att det med RGK:s synsätt finns osäkerhet även i de delar av lånestocken som CSN anser vara säker. CSN anser vidare att ett argument för den valda modellen är att den ger stabila utfall över tid samt att det är svårt att se något mervärde i den typ av beräkningsmetod som RGK förespråkar, eftersom det inte görs någon kreditprovning på studielån.²⁰

Företrädare för Utbildningsdepartementet ansåg att enkelheten i modellen för att beräkna förväntade förluster var bra samt att utgångspunkten i en befintlig modell var nödvändig för att studielånens anpassning till budgetlagen skulle gå att genomföra.²¹

3.2 Sammanfattande iakttagelser

3.2.1 Beräkningsmetoden skiljer sig från generell praxis

Beräkningen av förväntade förluster sker med utgångspunkt i CSN:s nedskrivning för osäkra fordringar. Riksrevisionen konstaterar att metoden skiljer sig från gängse praxis i fråga om hur man generellt mäter förväntad förlust. Någon skattning av förväntad förlust med utgångspunkt i sannolikhet för fallissemang och återvinningsgrad i händelse av fallissemang görs inte. Internationella studier av faktorer som påverkar sannolikheten för försenade eller uteblivna betalningar på studielån samt god tillgång till statistik om CSN:s låntagare talar för att generell praxis skulle kunna tillämpas även på svenska studielån. Frågan kompliceras dock av att fallissemang på studielån egentligen inte inträffar förrän studieskulder skrivs av på grund av uppnådd åldersgräns eller andra skäl. I kapitel 5 visar Riksrevisionen att det med en relativt enkel

¹⁸ Riksgäldskontoret (2011).

¹⁹ Intervju vid Riksgäldskontoret, 2015-09-30.

²⁰ Intervju vid CSN, 2015-10-28.

²¹ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2015-11-17.

statistisk modell åtminstone går att räkna på den del av de förväntade förlusterna som beror på bristande betalningsvilja.

3.2.2 *Begränsad analytisk nytta med nuvarande ansats*

CSN:s beräkning av osäkra fordringar – som avsättningen för förväntade förluster bygger på – är i första hand framtagen i syfte att myndigheten ska kunna uttala sig om osäker fordran en gång per år i samband med bokslutet. För denna uppgift är beräkningsmetoden ändamålsenlig.²² Däremot är den mindre lämplig för analys av faktorer som kan påverka betalningsvilja och betalningsförmåga i framtiden. Exempelvis utgår modellen från att samtliga låntagare med konstaterade betalningsproblem kommer att fortsätta missköta betalningarna och att alla andra betalar sina årsbelopp fullt ut så länge de har god betalningsförmåga. Detta är rimligt försiktiga antaganden när CSN uttalar sig om osäker fordran i bokslutet, men inte praktiskt användbart som underlag för prioriteringar i arbetet med att säkerställa att lånen återbetalas, se kapitel 4.

Ett annat antagande som CSN gör vid beräkningen av osäkra fordringar är att låntagarna återbetalar minsta möjliga belopp som trygghetsreglerna tillåter. Det innebär en medveten överskattning av i vilken utsträckning låntagarna ansöker om nedsatta årsbelopp. Även detta är ett rimligt försiktigt antagande, men det är inte en beräkning med utgångspunkt i faktiska förhållanden. Beräkningsmodellen kan därför inte användas för effektanalys av förslag till eventuella förändringar i regelverket eller för analys av de olika trygghetsreglernas träffsäkerhet. Ett exempel på detta är den förra regeringens förslag om slopad åldersavskrivning, där konsekvensberäkningarna utgick från enklare antaganden.²³

Sammantaget har den aktuella ansatsen för att beräkna förväntade förluster på nyutlåning begränsad analytisk nytta. En metod som bygger på historiskt utfall för enskilda låntagare borde kunna bidra med mervärde till analysen, se kapitel 5.

3.2.3 *Möjligt med mer transparent redovisning av studielånens subventioner*

Tanken med att redovisa förväntade förluster på studielån är att synliggöra statens kostnader för lånen. Avsättningen för konstaterade och förväntade förluster är, tillsammans med nedsättningen av räntan med 30 procent, ett uttryck för skattebetalarnas subvention av räntan på gamla och nya studielån (jfr. tabell 1 på s. 20). På statens budget syns dock inte hur stor del av subventionen som följer av de trygghetsregler som ska kompensera för bristande betalningsförmåga respektive hur stor del som beror på bristande betalningsvilja. Oavsett vilken beräkningsmetod som

²² Riksrevisionens årliga revision har bedömt att värderingen av utlåningsposten i CSN:s årsredovisning är rimligt rättvisande.

²³ Remisspromemoria U2014/4061/SF samt intervju vid Utbildningsdepartementet, 2015-11-17.

används utgör troligen en uppdelning av den bedömda kreditrisken i subventionens olika komponenter ett betydelsefullt beslutsunderlag i studiestödspolitik. Visserligen är det bra att t.ex. värdet av nedsatta årsbelopp brukar framgå av regeringens budgetpropositioner (1,3 miljarder kronor 2015), men detta utgör inte någon kostnad för staten förrän skulder skrivs av på grund av uppnådd åldersgräns eller andra skäl.

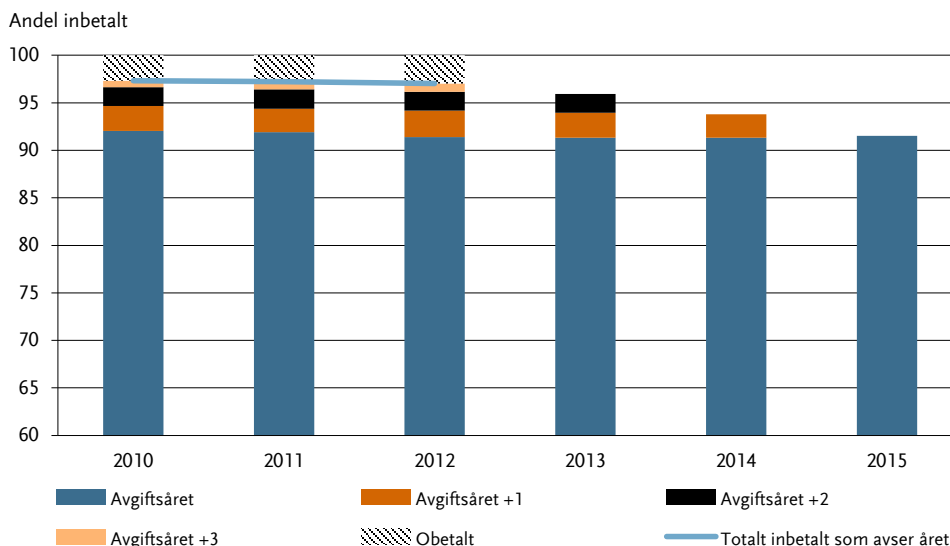
4 CSN:s arbete med att säkerställa återbetalning av studielån

CSN:s återbetalnings- och återkravsverksamhet ska säkerställa att lån återbetalas och att återkrav betalas. Enligt myndighetens regleringsbrev för 2016 ska detta ske i större utsträckning än tidigare. I avsnitt 4.1 beskrivs hur återbetalningen utvecklats under senare år följt av en kort beskrivning av åtgärder som CSN vidtagit och planerar att vidta för att effektivisera återbetalningen. Därefter följer Riksrevisionens iakttagelser på området.

4.1 Återbetalning av debiterade belopp

CSN:s viktigaste nyckeltal när myndigheten följer upp återbetalningar av lån är inbetalt belopp som andel av debiterat årsbelopp. Enligt CSN:s årsredovisning betalade återbetalningsskyldiga låntagare in 11,1 miljarder kronor eller 91,5 procent av totalt debiterade 12,1 miljarder kronor under 2015. Låntagare som bor i Sverige betalade in 93,6 procent av debiterat årsbelopp medan låntagare bosatta i utlandet endast betalade in 70,3 procent av det årsbelopp som debiterades.

Diagram 4 Andelen inbetalt av debiterat årsbelopp 2010–2015 som avser annuitetslån (procent).

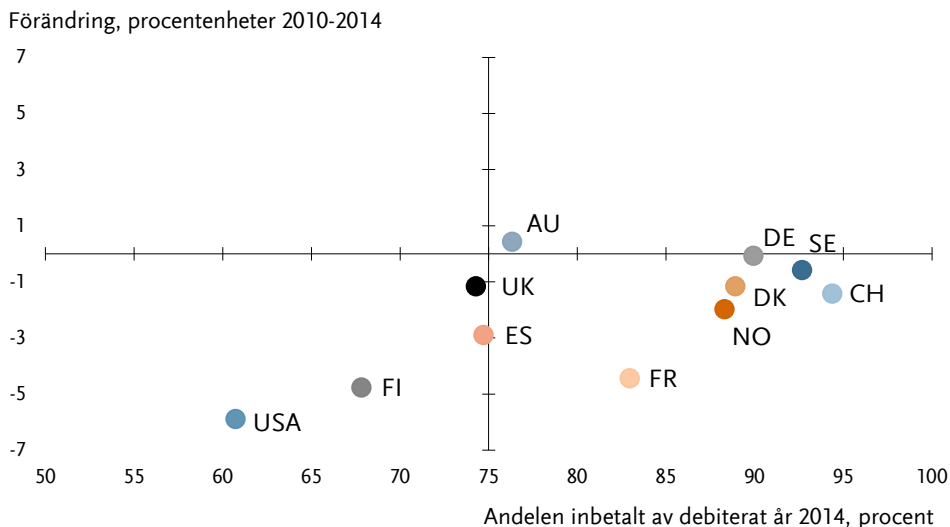


Källa: Riksrevisionens beräkning baserat på data från CSN. Uppgifter om tidigare års inbetalningar finns endast tillgängliga för avgiftsåret.

Årsbelopp, eller delar därav, som inte betalats, kan enligt gällande regelverk drivas in under maximalt tre år efter det år som årsbeloppet avser. Skuldens storlek, aktuell ränta och återstående amorteringstid bildar löpande underlag för nya debiterade årsbelopp. Dessa blir föremål för ny indrivning om de inte betalas. Obetalda räntor läggs till befintlig skuld. Diagram 4 visar hur stor andel av debiterat årsbelopp som ackumulerat betalats in under perioden 2010–2015, uppdelat på de år då inbetalningar är möjliga att göra. Siffrorna har beräknats utifrån aggregat av mikrodata från CSN och avser endast annuitetslån. Årsbeloppet för 2012 är det senaste årsbeloppet där hela perioden för möjlig återbetalning har löpt ut. Av staplarnas sammansättning för respektive år går att utläsa att andelen återbetalda årsbelopp ökar successivt under den möjliga återbetalningstiden. Under den undersökta tidsperioden är dock den totalt ackumulerade återbetalningsandelen efter tre år i stort sett oförändrad.

När det gäller återbetalningsskyldiga bosatta i utlandet är andelen inbetalt som sagt låg, men situationen varierar ganska mycket beroende på bosättningsland. Diagram 5 visar hur andelen inbetalt (avgiftsåret) av debiterat årsbelopp har utvecklats, fördelat på ett urval av bosättningsländer över en femårsperiod.

Diagram 5 Andelen inbetalt av debiterat år 2014 (procent) och förändring sedan år 2010 (procentenheter), fördelat på bosättningsland.



Källa: Riksrevisionens beräkning baserat på data från CSN. Uppgifterna avser endast annuitetslån.

Diagrammets nedre del visar de länder varifrån andelen inbetalt har minskat mellan år 2010 och 2014, vilket gäller för i stort sett samtliga länder. I den vänstra delen av diagrammet finns länder där det är jämförelsevis svårt för CSN att driva in pengar, och i den högra delen finns de länder där det går lättare. Y-axelns placering utefter x-axeln representerar andelen inbetalt från samtliga utlandsbosatta år 2014 (avseende

annuitetslån). Försämringen är störst bland låntagare i USA, Finland och Frankrike. I de länder där andelen inbetalt är relativt hög var förändringen liten under femårsperioden. Det bör noteras att merparten av CSN:s fordran på låntagare som bor i utlandet är koncentrerad till ett fåtal länder (Norge, USA och Storbritannien) och att antalet låntagare i andra länder är litet i sammanhanget.

Det faktum att CSN har svårare att få låntagare bosatta i utlandet att betala tillbaka sina lån avspeglas också i nedskrivningen för osäker fordran. Av de fordringar, på drygt 8 miljarder kronor, som i bokslutet för 2014 klassades som osäkra på grund av missköta betalningar avser cirka 4 miljarder kronor låntagare i utlandet. Ändå svarar denna grupp endast för cirka 8 procent av de utestående fordringarna.²⁴ Räknat i antal personer är det cirka 65 000, eller fyra av hundra låntagare som har en adress registrerad i utlandet. Därtill kommer cirka 18 000 återbetalningsskyldiga som CSN saknar adress till.²⁵ Dessa grupper är således kraftigt överrepresenterade bland dem som missköter sina betalningar.

4.2 Förutsättningar för indrivning

CSN har under de senaste åren fått ökade möjligheter att driva in studiestödsfordringar. Från och med den 1 juli 2010 har myndigheten möjlighet att säga upp hela studielånet till omedelbar betalning, om låntagaren – trots påminnelser och krav – inte har betalat förfallna årsbelopp. Sedan den 1 juli 2011 är låntagare skyldiga att lämna aktuell adress till CSN, och preskriptionstiden för studiestödsfordringar har förlängts till 25 år.²⁶ Våren 2014 föreslog den förra regeringen att inte längre tillåta avskrivning på grund av ålder för lån upptagna efter 1 januari 2015. Åldersavskrivningen behölls dock, efter förslag av den nuvarande regeringen i vårändringsbudgeten för 2015, bland annat eftersom regeringen ansåg att åtgärden på ett oskäligt sätt missgynnar personer med låga inkomster och pensioner.²⁷ Den senaste regelförändringen, i syfte att förbättra förutsättningarna för indrivning, är förenklade regler om nedsättning av årsbelopp från och med 2016.²⁸

4.3 CSN:s vidtagna och planerade åtgärder

Under 2015 hade CSN ett regeringsuppdrag att redovisa vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar att vidta för att effektivisera och väsentligt öka återbetalningen av obetalda studieskulder, främst från låntagare bosatta i utlandet. CSN

²⁴ CSN (2015c).

²⁵ CSN (2016b).

²⁶ Regeringsbeslut U2015/2962/SF.

²⁷ Remisspromemoria U2014/4061/SF samt prop. 2014/15:99.

²⁸ Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 15.

återrapporterade uppdraget i december 2015 i rapporten *Ökad återbetalning från utlandsbosatta*. I rapporten redovisar CSN en handlingsplan med åtgärder som myndigheten vidtagit och som planeras för 2016 och på längre sikt. Figur 1 nedan ger en koncentrerad sammanställning av CSN:s viktigaste insatser på området. För en mer utförlig beskrivning hänvisas till rapporten i fråga samt till CSN:s årsredovisning.

Figur 1 Exempel på CSN:s åtgärder gentemot olika grupper för att säkerställa återbetalning.

Ännu ej återbetalningsskyldig	<ul style="list-style-type: none"> - Information om lån och återbetalning på CSN:s webbplats och via telefon. - Säkring av fordran och adress innan låntagaren blir återbetalningsskyldig
Betalar enligt plan	<ul style="list-style-type: none"> - Ett flertal alternativ och tjänster för betalning av lån och återkrav. - E-tjänster för extra inbetalningar.
Bristande betalningsvilja	<ul style="list-style-type: none"> - Automatiserad process för indrivning i Sverige. Efter två påminnelser och ett krav skickas förfallna belopp till Kronofogdemyndigheten. - Indrivning via inkasso för ett urval av låntagare bosatta i utlandet. - Rättsliga åtgärder utomlands när lån har sagts upp för omedelbar betalning.
Bristande betalningsförmåga	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibel betalningsplan. - Förenklad rutin för att ansöka om nedsatt årsbelopp.
Annat skäl till uteblivna betalningar	<ul style="list-style-type: none"> - Efterforskningar av adresser till låntagare där adressuppgift saknas. - Kontroller av personer med noll i debiterad årsinkomst och som därför fått noll i debiterat årsbelopp (gäller studielån med inkomstberoende återbetalning).

Källa: CSN (2015c och 2016b) samt intervju vid CSN 2015-10-27.

Som framgick av avsnitt 4.1 fungerar indrivningen av skulder från utlandet bättre i vissa länder än i andra. CSN prioriterar insatserna efter de länder där det finns flest låntagare med obetalda skulder och där man har erfarenhet av att nå framgång i rättsprocesser. Rättssystemen i olika länder är avgörande för hur effektiv indrivningen är.²⁹

Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet är den aktuella andelen inbetalt av debiterat för bosatta i Sverige rimlig, mot bakgrund av att nollvisioner kan vara kostsamma. När det gäller låntagare bosatta i utlandet noterar departementet att utvecklingen gått i fel riktning. Det var också motivet till regeringsuppdraget och till att skrivningen om CSN:s återbetalningsverksamhet i myndighetens regleringsbrev 2016 skärptes jämfört med tidigare.³⁰ Både den nuvarande och den förra regeringens budgetpropositioner har årligen innehållit relativt allmänt hållna skrivningar om vikten av att CSN:s arbete på området håller hög kvalitet. I budgetpropositionen för 2011 var

²⁹ Intervju vid CSN, 2015-10-27.

³⁰ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2015-11-17.

ordalagen något skarpare. Regeringen framhöll då att den ”avser att noga följa utvecklingen inom detta område och är angelägna om att CSN håller en hög ambitionsnivå i detta arbete”.³¹ Detsamma gäller budgetpropositionen för 2016, då det tidigare nämnda regeringsuppdraget tillkännagavs.

I rapporten om förbättrad återbetalning från låntagare bosatta i utlandet bedömer CSN att det inte är möjligt att på kort sikt öka inbetalningarna med betydande belopp, utan att vidta omfattande, arbetskrävande och dyra åtgärder. På några års sikt bedömer dock CSN att andelen inbetalt av debiterat belopp kommer att öka, när de låntagare som varit föremål för förebyggande åtgärder börjar betala tillbaka. Fram till nu har det förebyggande arbetet varit mer begränsat. På längre sikt anser CSN att det behövs bättre rättsliga förutsättningar att driva in fordringar i andra länder, exempelvis genom internationella avtal som gör det möjligt att driva in studielån i andra länder med stöd av beslut eller dom från Sverige. Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet har regeringen försökt föra in studielån i förhandlingar om skatteavtal med andra stater, men de bedömer att detta är en svårframkomlig väg.³² Det pågår också samarbeten med CSN:s motsvarande myndigheter i Storbritannien och Nederländerna om att utbyta information om adresser till låntagare.

Ytterligare en slutsats från rapporten om förbättrad återbetalning är att CSN saknar bra systemstöd som underlättar arbetet med att få dem som inte betalar att göra det. I sammanhanget aviserar CSN att myndigheten vill utreda möjligheten att införa prediktiva analysmetoder för att med bättre träffsäkerhet kunna vidta åtgärder mot låntagare med hög risk för bristande betalning. CSN vill även ytterligare utreda varför inbetalningarna i förhållande till det debiterade beloppet sjunker från låntagare som bor i utlandet.³³

4.4 Sammanfattande iakttagelser

4.4.1 Förbättrade förutsättningar och arbetssätt

Enligt CSN har både Utbildningsdepartementet och CSN historiskt varit måna om att arbetet med att bevilja studiestöd fungerar väl, men inte intresserat sig lika mycket för återbetalningen av lån.³⁴ Detta ledde till att de under lång tid brast i sin uppföljning av återbetalningen. Idag ägnar CSN dock större kraft åt återbetalningsverksamheten. De senaste åren har också regelverket i vissa avseenden anpassats så att CSN har fått ökade

³¹ Prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 15, s. 32.

³² Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2015-11-17.

³³ CSN (2015c).

³⁴ Intervju vid CSN, 2015-10-27.

möjligheter att driva in fordringar. Slutligen har myndigheten nu ambitionen att även utveckla det förebyggande arbetet.

4.4.2 *Inga synliga effekter, mer kunskap behövs*

Det är fullt möjligt att CSN:s ansträngningar med förbättrade arbetsmetoder för indrivning och mer fokus på förebyggande arbete i kombination med vissa regelförändringar de senaste åren, kommer att bära frukt på sikt. Dock har det aktiva arbetet som myndigheten bedrivit, under åtminstone tio år, för att få låntagare som bor i utlandet att betala i större utsträckning inte haft några synliga effekter på de nyckeltal som myndigheten använder sig av. Någon tillfredställande förklaring till detta finns inte i dagsläget. För att kunna säkerställa att rätt prioriteringar görs behövs sannolikt bättre kännedom om låntagarna och deras beteende. Förutsättningar för att kunna analysera detta finns genom den stora mängd data som CSN har om varje enskild låntagare.

4.4.3 *Internationella samarbeten behövs*

I granskningsrapporten Svenska trygghetssystem utomlands (RiR 2008:31) konstaterade Riksrevisionen att den internationella rörligheten, med människor som rör sig mellan länder för att studera och arbeta, ökar kraven på statens hantering av utbetalningar och fordringar. Detta är i hög grad fortfarande giltigt. Riksrevisionen anser att fler former av samarbeten med andra länder än de som idag sker på området bör prövas för att vända utvecklingen med obetalda årsbelopp från låntagare i utlandet.

5 Enkel modell för beräkning av sannolikhet för missköta betalningar

Med hjälp av avidentifierad data på individnivå från CSN och SCB har Riksrevisionen utarbetat en enkel modell för skattning av sannolikheten att studielåntagare ska missköta sina betalningar. Förhoppningen är att med detta visa på att man med enkla medel kan förbättra beräkningen av förväntade förluster baserat på historiska data samt hitta vägledning för prioriteringar i CSN:s indrivningsarbete.

Nedan följer en redovisning av resultaten och deras betydelse för möjligheten att beräkna förväntade förluster. För mer information om data och metod, se bilaga 1. Detaljerade regressionsresultat återfinns i den elektroniskt publicerade bilagan.

5.1 Beräkningsresultat

Fallissemang på studielån inträffar inte förrän skulder skrivs av p.g.a. ålder eller andra skäl. Eftersom det ännu inte finns något utfall för åldersavskrivning i det nuvarande lånesystemet är det därför inte möjligt att fullt ut beräkna sannolikheten för fallissemang med en metod som baseras på historiskt utfall. Riksrevisionens beräkningar tar istället sikte på den del av de förväntade förlusterna som beror på bristande betalningsvilja, enligt den definition av låntagare med konstaterat missköta betalningar som CSN använder i nedskrivningen för osäker fordran.³⁵ Skattningen har utförts med logistisk regression, vilket är en standardmetod vid sannolikhetsberäkningar.

Andelen återbetalningsskyldiga som misskötte sina betalningar enligt CSN:s definition uppgick till 3,6 procent år 2013. Faktorer som påverkar sannolikheten för missköta betalningar enligt denna utfallsvariabel sammanfattas i tabell 2. Skattningen är utförd på individer som blev återbetalningsskyldiga under 2008 och baseras på utfallet att individen sköter alternativt missköter sina betalningar efter fem år som återbetalningsskyldig (2013). Resultaten är i linje med forskningsresultat på området.³⁶

³⁵ En alternativ regression har även utförts för sannolikheten att studielåntagare restförs hos Kronofogdemyndigheten, se Bilaga 1.

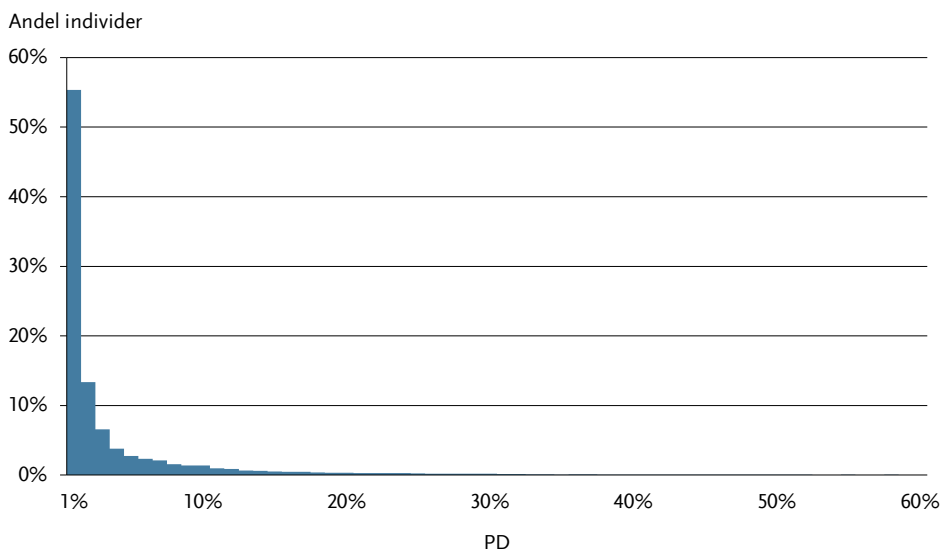
³⁶ Se Gross et al (2009) för en sammanställning.

Tabell 2 Faktorer som ökar (+) respektive minskar (-) sannolikheten för missköta betalningar.

Demografi	Ekonomisk situation	Utbildning	Övrigt
Kvinna (-)	Föräldrarnas förvärvsersättning (-)	Eftergymnasial nivå, grundnivå (-)	Skuldens storlek (-)
Ålder (+)	Sysselsättning kort tid efter examen (-)	Eftergymnasial nivå, avancerad nivå (-)	Andel lån (+)
Gift (-)		Utbildning vid universitet (kontra högskola) (-)	
Hemmaparande barn (+)		Utbildningsinriktning har effekt ³⁷	

Källa: Riksrevisionens beräkning baserat på data från SCB och CSN. Fullständiga resultat av den logistiska regressionen återfinns i en elektroniskt publicerad bilaga.

För de allra flesta är den skattade sannolikheten att missköta sina betalningar låg. Det ska helt enkelt mycket till innan nya återbetalningsskyldiga inte betalar något alls under tre års tid eller endast små belopp under fem år. Diagram 6 nedan visar populationens fördelning i fråga om sannolikhet för missköta betalningar enligt CSN:s definition.

Diagram 6 Skattad sannolikhet för missköta betalningar enligt CSN:s definition, frekvensfördelning (%). Sannolikhet (0–100).

Källa: Riksrevisionens beräkning.

³⁷ Fullständiga resultat återfinns i tabell 4 och 5 i den elektroniskt publicerade bilagan.

Hälften av individerna (medianen) har en skattad sannolikhet för fallissemang på under 0,8 procent. En fjärdedel (kvartil 3) har en skattad sannolikhet på mellan cirka 2,9 procent och upp till maxvärdet på 57 procents skattad sannolikhet. Liksom vid alla typer av skattningar av sannolikheten för fallissemang bör det noteras att även om risken för de allra flesta är låg, så kan den aldrig vara noll. När resultaten appliceras på årskullar som blev återbetalningsskyldiga år 2009–2013 varierar risken något mellan de olika årskullarna.

5.2 Jämförelse med nuvarande beräkning av förväntad förlust

Det intressanta med beräkningarna ovan är i första hand att de visar att sannolikheten för fallissemang aldrig kan vara noll i utlåning med kreditrisk. De visar också att sannolikheten för fallissemang varierar mellan olika individer eller grupper. Detta kan jämföras med den nuvarande metoden för förlustavsättning, som i praktiken innebär att CSN sätter kreditrisken för vissa låntagare till 100 procent och för merparten låntagare till 0 procent. CSN:s metod tar heller ingen hänsyn till att kreditrisken kan vara olika för nytillkomna återbetalningsskyldiga jämfört med befintliga.

Den andel av nya studielån som idag avsätts för förväntade förluster har de senaste åren uppgått till 7,3 procent. Större delen av den siffran kan hänföras till CSN:s prognoser för framtida åldersavskrivningar som en följd av nyttjade trygghetsregler samt framtida dödsfall. Med detta borträknat uppgår förlustavsättningen för låntagare som missköter sina betalningar till cirka 2,2 procent.³⁸ Riksrevisionens skattning av varje individs sannolikhet för missköta betalningar (enligt CSN:s definition) ger istället en förväntad förlust på cirka 2,8 procent av exponerat belopp för den senaste årskullen nya återbetalningsskyldiga i vår population (2013).³⁹ Siffran är ett uttryck för förväntade förluster som kan hänföras till betalningsvilja och tar inte hänsyn till fallissemang som beror på lånevillkorens utformning. Räknat på 2015 års utlåning skulle Riksrevisionens beräkning medföra ett ökat avsättningsbehov på cirka 100 miljoner kronor.

Förväntad förlust vad beträffar nya återbetalningsskyldiga är alltså högre enligt Riksrevisionens beräkning än en jämförbar siffra för nyutlåning med CSN:s metod. En viktig skillnad är att Riksrevisionens metod baseras på nytillkomna årskohorters sammansättning vad gäller risken för fallissemang, medan CSN:s metod baseras på konstaterat missköta betalningars andel av all utlåning. Riksrevisionens metod innebär därmed också att resultaten varierar något mellan olika årskohorter.

³⁸ Riksrevisionens beräkning baserat på uppgifter från CSN (2016a och 2016b).

³⁹ Se bilaga 1 för en förklaring av hur förväntad förlust beräknas med beaktande av sannolikhet för fallissemang och förlust givet fallissemang.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

5.3.1 *Förlustavsättning går endast att beräkna med förenklade antaganden*

Den viktigaste iakttagelsen av Riksrevisionens ansats att räkna på förväntade förluster på studielån är att den förväntade förlusten aldrig kan vara noll i utlåning med kreditrisk. En annan viktig iakttagelse är att risken varierar mellan olika årskullar av nya återbetalningsskyldiga låntagare.

Det är inte möjligt att skatta sannolikheten för fallissemang baserat på utfall förrän ett tillräckligt stort antal annuitetslån skrivits av p.g.a. ålder. Därför går det inte att beräkna förväntad förlust under studielånens löptid annat än med förenklade antaganden eller möjligtvis med utfall från tidigare lånesystem som har helt andra lånevillkor. Däremot är det möjligt att förfina beräkningen av den del av nuvarande avsättning som kan hänföras till missköta betalningar. Mervärdet med detta skulle framförallt vara att en sådan beräkning även tar hänsyn till att risken varierar något mellan olika kohorter. Om de förväntade förlusterna gick att beräkna per kohort, så öppnar det för möjligheten att låta varje kohort bära hela eller delar av sin egen risk med en riskpremie – en lösning som diskuteras av Barr och Johnston (2010).

5.3.2 *Underlag för prioriteringar i återbetalningsverksamheten*

Det råder inget tvivel om att låntagare bosatta i utlandet är en stor riskgrupp vad gäller återbetalningen av studiestödsfordringar. Detsamma gäller låntagare för vilka adressen är okänd, liksom för vissa grupper av låntagare i Sverige, t.ex. låntagare utan eftergymnasial utbildning eller med endast grundläggande utbildningsnivå. CSN har god kontroll på att dessa risker finns och arbetar med att minska riskerna. Däremot har myndigheten hittills inte arbetat aktivt med att identifiera riskgrupper redan vid utlåningstillfället eller när återbetalningen startar.

Den kvantitativa analysen ovan ska ses som en första indikation på att framåtblickande analysmetoder skulle kunna utgöra ett underlag för att förbättra effektiviteten vad gäller återbetalningar. Även om det inte sker någon kreditprovning av nya studielåntagare, så bör det vara fullt möjligt att i ett tidigt skede identifiera låntagare som löper större risk att få framtida betalningsproblem enligt olika definitioner. Låntagarna kan därefter delas in i olika riskklasser som kan ingå som underlag för CSN:s prioriteringar vad gäller återbetalningsarbetets olika delar.

Referenser

- Barr N (2010). *Paying for higher education: What policies, in what order?*, opublicerat manuskript, Review of Higher Education Funding and Student Finance, London School of Economics, London.
- Barr N och Johnston A (2010). *Interest subsidies on student loans: A better class of Drain*, Centre for the Economics of Education, London School of Economics, London.
- CSN, 2015a. *Budgetunderlag 2016–2018*.
- CSN, 2015b. *Studiestödet 2014*.
- CSN, 2015c. *Ökad återbetalning från utomlandsbosatta*.
- CSN, 2016a. *Budgetunderlag 2017–2019*.
- CSN, 2016b. *Årsredovisning 2015*.
- Friedman M (1955). *The Role of Government in Education*, i Solo R A (red.), Economics and the Public Interest, Rutgers University Press, New Brunswick.
- Gujarati D och Porter D (2009). *Basic Econometrics*, McGraw-Hill Education, New York.
- Gross J P K, Cekic O, Hossler D och Hillman N (2009), What Matters in Student Loan Default: A Review of the Research Literature. *Journal of Student Financial Aid*, årg. 39, nr 1, s. 19–29.
- Hillman N W (2014), College on Credit: A Multilevel Analysis of Student Loan Default. *The Review of Higher Education*, årg. 37, nr 2, s.169–195.
- Mezza A A och Sommer K (2015), A Trillion Dollar Question: What Predicts Student Loan Delinquencies?. *U.S. Federal Reserve Board's Finance & Economic Discussion Series*, Working paper, s. 1–47.
- Regeringens proposition (1999/2000:10), *Ett reformerat studiestödssystem*.
- Regeringens proposition (2010/11:1), *Budgetpropositionen för 2011*.
- Regeringens proposition (2014/15:99), *Värändringsbudget för 2015*.
- Regeringens proposition (2015/16:1), *Budgetpropositionen för 2016*.
- Regeringsbeslut U2015/2962/SF, Uppdrag att redovisa åtgärder för att öka återbetalningen av obetalda skulder.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Centrala studiestödsnämnden.
- Remisspromemoria U2014/4061/SF, Avskaffad åldersavskrivning för studielån och återkrav av studiemedel.

Riksgäldskontoret, 2011. Yttrande 2011-02-28: *Samrådsyttrande – Uppdrag att utreda ändrade principer för hantering av förluster i fråga om studielån.*

Riksgäldskontoret, 2015. *Statens garantier och utlåning – en riskanalys.*

SOU 2010:18. *En reformerad budgetlag.* Betänkande av Utredningen Översyn av budgetlagen.

Årsredovisningar för staten åren 2004–2015.

Bilaga 1. Metod

Efter litteraturstudier, kontakt med expertis hos Finansinspektionen och samråd med CSN identifierades ett antal faktorer som skulle kunna påverka sannolikheten att låntagare missköter sina betalningar. Därefter tog CSN för Riksrevisionens räkning fram ett antal variabler på individnivå med information om varje låntagares utestående skuld, betalningshistorik, nyttjande av trygghetsregler, kronofogdekrav m.m. Till dessa kopplades uppgifter från SCB om bland annat förvärvsinkomster, sysselsättningsstatus, lärosäte, studieinriktning, avklarade högskolepoäng m.m.

Populationen består av samtliga låntagare som fått annuitetslån åren 2001–2015. Eftersom kvaliteten på CSN:s data var sämre för tidigare år avgränsades den observerade perioden för vissa uppgifter från CSN till 2008–2015. Data från SCB finns tillgänglig till och med 2013. Populationen omfattar totalt 1,4 miljoner individer.

Som nämnts i tidigare kapitel i rapporten inträffar fallissemang på studielån egentligen inte förrän lån skrivs av p.g.a. uppnådd ålder eller av andra skäl. Eftersom det ännu inte finns något utfall för åldersavskrivning i det nuvarande lånesystemet är det därför inte möjligt att beräkna förväntade förluster under studielånens hela löptid med en metod som baseras på historiskt utfall. Därför måste fallissemang med nödvändighet approximeras, exempelvis med den definition av låntagare med konstaterat missköta betalningar som CSN använder i beräkningen av osäkra fordringar. Då tas emellertid ingen hänsyn till fallissemang till följd av trygghetsregler eller dödsfall.

För att skatta sannolikheten för missköta betalningar har Riksrevisionen använt en logistisk regression. Det är en standardmetod vid sannolikhetsberäkningar där utfallsvariabeln är binärt specificerad och alltså kan anta värdet 0 eller 1.⁴⁰ I det här fallet anger utfallsvariabeln om låntagaren sköter alternativt missköter sina betalningar (0 respektive 1). Varje individs sannolikhet att missköta sina betalningar skattas givet de individuella egenskaper och beteenden som de oberoende variablerna representerar.

Regressionen har utförts på nya återbetalningsskyldiga för en period som delvis bestäms av valet av utfallsvariabel. Därefter har regressionsresultaten applicerats på följande års kohorter av nya återbetalningsskyldiga och deras egenskaper. På så sätt blir det möjligt att undersöka hur mycket den skattade sannolikheten varierar mellan olika årskullar. Skälet till att regressionen utförs på nya återbetalningsskyldiga, snarare än nya låntagare, är att det är först när återbetalningsskedjan startar som det är möjligt att

⁴⁰ Se Gujarati och Porter (2009). Logistisk regression är också en vanligt förekommande metod vid beräkning av kreditrisk, se avsnitt 2.1.

mäta kreditrisk.⁴¹ Tabell B1 sammanfattar de överväganden vi gjort kring valet av utfallsvariabel.

Tabell B1 Tänkbara utfallsvariabler för beräkning av sannolikhet för fallissemang på studielån.

Utfallsvariabel	Definition och kommentar
CSN Kriterium 1	<i>Låntagare med konstaterat misskött betalning enligt CSN:s beräkningsmodell för osäkra fordringar.</i> Låntagare med misskött betalning enligt denna definition ska ha varit återbetalningsskyldiga i fem år. Den observerade populationen begränsas därför till låntagare som blivit återbetalningsskyldiga år 2008. Det som skattas är sannolikheten att klassas enligt CSN:s Kriterium 1 år 2013.
KFM	<i>Låntagare med ärenden som restförs hos Kronofogdemyndigheten (KFM).</i> Regressionen kan utföras på en längre period än ovan. Riksrevisionen har valt perioden 2008–2011 för att kunna skatta sannolikheten att nya återbetalningsskyldiga har ärenden hos KFM efter tre år. Observera att endast låntagare bosatta i Sverige kan restföras hos KFM.
Inkasso	<i>Låntagare med ärenden som lämnats över till inkasso för indrivning.</i> Detta är en problematisk utfallsvariabel, eftersom endast låntagare bosatta i utlandet kan bli föremål för indrivning via inkasso. Åtgärden används på olika sätt i olika länder, vilket kan bidra till snedvridna resultat.
Trygghetsregler	<i>Låntagare som fått avskrivningar.</i> Skuldavskrivning p.g.a. ålder och dödsfall kan inte hanteras, eftersom sådana knappast har hunnit inträffa ännu vad gäller annuitetslån. Sannolikheten för fallissemang kan därför inte beräknas med denna utfallsvariabel som grund, baserat på utfallsdata om annuitetslån.

Avsaknaden av utfallsdata för skuldavskrivning på grund av uppnådd åldersgräns innebär att det i dagsläget inte är möjligt att beräkna förväntade förluster under lånens hela löptid. Riksrevisionens beräkningar tar istället sikte på den del av de förväntade förlusterna som beror på bristande betalningsvilja, vilket CSN:s kriterium för misskött betalning är ett uttryck för. Resultatet av beräkningarna redovisas i kapitel 5. Som ett komplement har vi även använt ärenden hos KFM för att skatta en separat regression. Nedan redovisas resultatet av beräkningarna för denna utfallsvariabel.

Sannolikhet för restfört ärende hos KFM

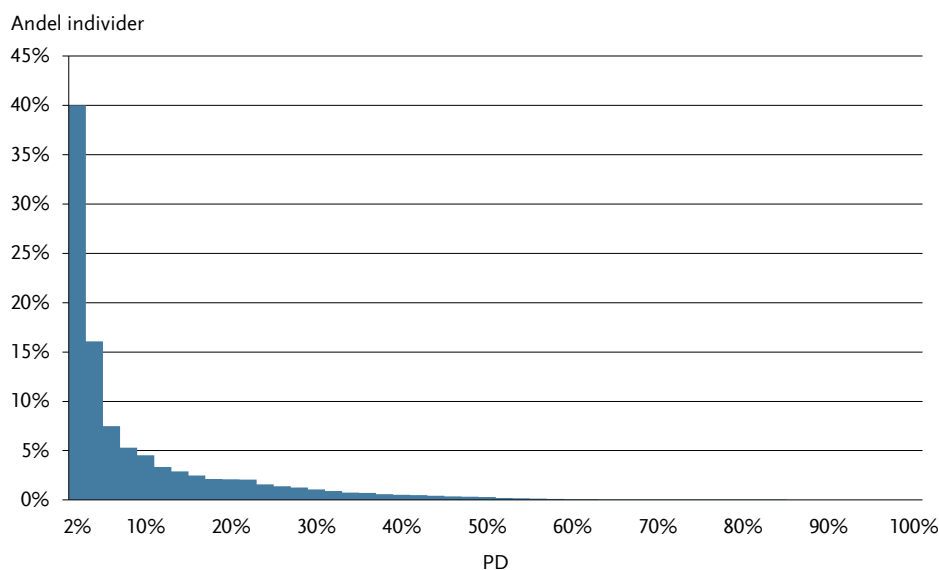
Efter två skriftliga påminnelser och ett kravbrev från CSN skickas förfallna belopp att betala per automatik till KFM. År 2013 restfördes 7,8 procent av samtliga återbetalningsskyldiga med minst ett ärende hos KFM som gällde annuitetslån.

⁴¹ Intervju vid Finansinspektionen, 2015-11-10.

Sannolikheten att ett ärende ska gå så långt är, precis som för skattningen av missköta betalningar enligt CSN, olika för olika låntagare. Skattningen är utförd på individer som blev återbetalningsskyldiga under perioden 2008–2011 med utfallet att restföras hos KFM efter tre år. Utförliga resultat av regressionen återfinns i den elektroniska bilagan. I detta fall räcker det att konstatera att beräkningsresultaten även här ligger i linje med forskningsresultat på området, men att koefficienterna skiljer sig åt jämfört med när skattningen gjordes på utfallsvariabeln missköta betalningar enligt CSN. Detta kan delvis förklaras av att tidsperspektivet är ett annat och därmed lämnat utrymme åt andra faktorer som inte fångas upp i modellen. En annan anledning kan vara CSN:s snäva definition av missköta betalningar.

Sannolikheten att restföras hos KFM p.g.a. obetalda inbetalningar av studielån är högre jämfört med sannolikheten att klassas som dålig betalare av CSN. För de allra flesta är däremot risken fortfarande låg. Diagram B1 nedan visar fördelningen av den skattade sannolikheten att restföras hos KFM efter tre år som återbetalningsskyldig, enligt Riksrevisionens beräkningar.

Diagram B1 Skattad sannolikhet att restföras hos KFM med minst ett ärende efter tre år som återbetalningsskyldig, frekvensfördelning (%). Sannolikhet (0–100).



Källa: Riksrevisionens beräkning.

Hälften av individerna har en skattad sannolikhet på under 3 procent (medianen). Ett stort antal personer fördelar sig som en lång svans längs diagrammets x-axel. En fjärdedel av populationen har en skattad sannolikhet på mellan cirka 10,9 procent (kvartil 3) och upp till maxvärdet på cirka 83 procent skattad sannolikhet. När resultaten appliceras på årskohorter som blev återbetalningsskyldiga år 2012 och 2013 visar det sig att risken varierar något mellan de olika årskohorterna.

Beräkning av förväntad förlust

Vid alla bedömningar av kreditrisk spelar tidsperspektivet stor roll. Risken för förluster ökar normalt ju längre löptiden är, vilket avspeglas i räntan på olika krediter. Studielån har jämförelsevis mycket långa löptider, vilket i kombination med mjuka villkor innebär högre kreditrisk, allt annat lika. På grund av lånevillkorens utformning inträffar inte fallissemang förrän kvarstående skuld skrivs av vid 67 års ålder eller dessförinnan av andra skäl.

Eftersom det ännu inte finns något utfall för åldersavskrivning i det nuvarande lånesystemet är det inte möjligt att beräkna förväntade förluster under studielånens hela löptid med en metod som baseras på historiskt utfall. Däremot går det att räkna på kreditrisken uttryckt som förväntad förlust på kortare sikt än lånens löptid.

Estimat för förväntad förlust uttrycks normalt som en andel av exponerat belopp vid tidpunkten för fallissemang och ställs upp enligt formeln nedan där EL står för förlustandel (Expected Loss), PD för sannolikheten för fallissemang (Probability of Default) och LGD för förlustandel givet fallissemang (Loss Given Default). Ett annat sätt att uttrycka LGD är 1 minus återvinningsgrad.

$$EL = PD \times LGD$$

Sannolikheten för fallissemang enligt CSN:s definition för missköta betalningar, ger en förväntad förlust på cirka 2,8 procent av exponerat belopp för den senaste kohorten nya återbetalningsskyldiga i populationen (2013). Detta givet CSN:s antaganden om hur stor andel av skulden som betraktas som osäker baserat på ålder. Om fallissemang istället definieras som restfört ärende hos KFM kan den förväntade förlusten beräknas till 4,2 procent av restfört belopp. Detta givet det förenklade antagandet att KFM:s genomsnittliga återvinningsgrad gäller för samtliga låntagare som hamnat hos KFM.⁴² Även denna siffra avser den senast tillkomna kohorten återbetalningsskyldiga i populationen. Skillnaden mellan de två estimaten beror på att det handlar om helt olika definitioner av fallissemang och dessutom olika (förenklade) antaganden om återvinningsgrad.

⁴² KFM:s indrivningsprocent vad gäller studielån är för våra ändamål endast känd som ett genomsnitt och har de senaste åren legat på mellan 42 och 46 procent.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – Hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014
	2015:10	Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
	2015:11	Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
	2015:12	Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
	2015:13	Regeringens jämställdhetsåtgärder – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?
	2015:14	Överskuldsetting – hur fungerar samhällets stöd och insatser?
	2015:15	Regeringens hantering av risker i statliga bolag
	2015:16	Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?
	2015:17	Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?
	2015:18	Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar
	2015:19	Rehabiliteringsgarantin fungerar inte – tänk om eller lägg ner
	2015:20	Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten
2015:21	It-relaterad brottslighet – polis och åklagare kan bli effektivare	
2015:22	Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?	
2016	2016:1	Transparensen i budgetpropositionen för 2016 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket
	2016:2	Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
	2016:3	Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat statens hantering av risken för kreditförluster på studielån.

Den samlade stocken av studielån från Centrala studiestödsnämnden (CSN) uppgår till 207 miljarder kronor. Av dessa fordringar betraktar CSN cirka 28 miljarder kronor som osäkra till följd av lånevillkorens utformning och bristande betalningsvilja. Låntagare i utlandet är kraftigt överrepresenterade bland dem som missköter återbetalningar av studielån.

Studielånen är en del av studiestödet vars uppgift bland annat är att bidra till ett högt deltagande i utbildning. Därför avspeglar låneräntan inte kreditrisken utan subventioneras av staten. Sedan 2014 synliggörs statens kostnad för nya studielån genom att anslagsmedel avsätts för framtida förväntade förluster.

Granskningen visar att förväntade förluster på studielån inte beräknas med etablerade metoder och att de ansträngningar CSN gjort för att öka återbetalningen av obetalda studieskulder inte har fått avsedd effekt. Granskningen visar också att regeringen tydligare skulle kunna informera riksdagen om hur statens kostnader för studielån fördelar sig mellan lånevillkorens utformning respektive missköta betalningar. Det saknas även tillgänglig information om träffsäkerheten i de olika trygghetsregler som ska kompensera för låntagares bristande betalningsförmåga – med andra ord om studielånens subventioner går till avsedda ändamål.

Med bättre metoder för att mäta kreditrisk samt tydligare redovisning av kostnaderna för lånen, förbättras förutsättningarna för effektiv indrivning och välgrundade politiska beslut på området. Granskningsrapporten innehåller rekommendationer som riktar sig till CSN och regeringen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-396-7

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se