

Nr 996

Av herr Hamrin i Kalmar m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 138, angående studiesocialt stöd till studerande ungdom.

(Lika lydande med motion nr 809 i Första kammaren)

Att avlägsna geografiska och ekonomiska hinder för den enskildes möjligheter till högre och lägre utbildning bör vara ett väsentligt led i samhällets politik på utbildningsområdet. Trots de förbättringar som från tid till annan genomförts måste det konstateras att det samlade studiesociala stödet icke i tillfredsställande utsträckning tillgodoser nyssnämnda centrala krav. De förslag till — låt vara begränsade — delreformer som bl. a. framförts från den meningsriktning vi tillhör har avvisats av riksdagens majoritet i avvaktan på resultaten av den översyn av de studiesociala stödformerna som pågått. Behovet av reformer på detta område är obestridligt. Det gäller såväl i fråga om stödets omfattning som i fråga om behovet av mera enhetliga och i administrativt hänseende förenklade stödformer. Att vissa utbildningsgrenar står utanför huvudformerna för det statliga studiestödet kan uppenbarligen inte i längden försvaras. Anknytningen av väsentliga stödformer inom de högre utbildningsgrenarna till föräldrainskomst får likaledes anses vara passerad av utvecklingen. Formerna för återbetalning av studieskulder är framför allt vad avser tidsfördelningen i behov av reformering. Det länge resta reformkravet i fråga om den skattemässiga behandlingen av studiekostnader och studieskulder är ännu inte tillgodosett.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 138 har förslag nu framlagts om en omfattande reformering av det samlade studiesociala stödet. De i propositionen framlagda förslagen berör i stort sett alla utbildningsstadier ovanför grundskolan. Vi skall i denna motion inte ingå på någon prövning av de olika förslagens enskildheter, även om vi i vissa avseenden hyser en annan uppfattning rörande förslagets utformning än departementschefen. Yrkanden i de avseenden som här åsyftas framföres i andra motioner. I denna motion är det vår avsikt att begränsa framställningen till det i propositionen föreslagna systemet för återbetalning av studieskulder för studerande vid universitet och därmed i studiestödshänseende jämställda högre utbildningsgrenar.

Det i propositionen föreslagna studielånesystemet bygger på studiesociala utredningens förslag och innebär att studielånen skall indexbindas till pen-

ningvärdets utveckling såsom denna kommer till uttryck i ATP:s basbelopp. Indexbindningen skall dock inte vara fullständig, utan vid återbetalningstidens slut skall en avräkning ske i förhållande till vilket belopp låntagaren skulle ha erlagt ifall det hade varit fråga om ett nominallån för samma tid och med en räntesats överensstämmande med den för statens utlåningsfonder fastställda nominalräntan. Denna räntefot, som varierar med hänsyn till den vid olika tidpunkter gällande upplåningsräntan för staten, är f. n. 5 procent. Om låntagaren då befinner sig inbetalat mer än vad han skulle ha gjort ifall han under samma tid hade haft ett nominellt lån till sagda ränta och gäldräntan varit avdragsgill med tillämpande av en marginalskatt av 40 procent, återbetalas överstigande belopp till låntagaren.

Förslaget innebär således att en specialform av indexlån skall introduceras, begränsad till en viss kategori av låntagare.

Förslaget, som är så gott som helt identiskt med det av studiesociala utredningen framlagda, har blivit utsatt för stark kritik under remissbehandlingen. Icke mindre än ett 40-tal remissinstanser har avstyrkt utredningsförslaget i denna del. Bland de avstyrkande remissinstanserna märks statistiska centralbyrån, arbetsmarknadsstyrelsen, universitetskanslersämbetet, överstyrelsen för yrkesutbildning, länsstyrelserna i Malmöhus län, Uppsala län, Östergötlands län, Västmanlands län och Västerbottens län, generalpoststyrelsen, studiehjälpsnämnden, riksgäldsfullmäktige, SACO, Statstjänstemännens riksförbund och Sveriges förenade studentkårer.

För belysning av de invändningar som riktats mot förslaget tillåter vi oss anföra följande citat ur en del av remissyttrandena.

Arbetsmarknadsstyrelsen:

Styrelsen är medveten om att lånesystemets utformning kan ha betydelse ur rekryteringssynpunkt och delar utredningens uppfattning att principerna för återbetalning av studielån bör omarbetas. Styrelsen anser sig inte nu kunna ta ställning till om en sådan omarbetning måste förutsätta den helt nya och komplicerade kreditform som utredningen föreslår eller om den kan ske inom ramen för det nu tillämpade kreditssystemet. Innan frågan slutligen avgöres bör det sistnämnda alternativet närmare utredas.

Styrelsen anser, att en bättre samordning borde ha åstadkommit mellan studiehjälpsutredningen och studiesociala utredningen, när det gällt att lösa frågan om kreditformerna. Enligt de förslag som nu föreligger skulle inom studiehjälpsystemet ges studiekredit på andra villkor än inom studiemedelssystemet. Det förefaller enligt styrelsens uppfattning mest rationellt att konstruera en kreditform som kan tillämpas inom båda systemen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Det föreslagna systemets komplicerade art synes försvåra för den som åtnjuter studiemedel att vid olika tidpunkter kunna klart utläsa sina ekonomiska skyldigheter gentemot staten, vilket i och för sig icke torde vara ägnat att skapa den trygghet som utredningen sagt sig eftersträva.

Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen erinrar om det nyligen framlagda förslaget av värdesäkringsutredningen, som närmast avsett att system med värdesäkra lån torde få prövas som ett frivilligt komplement till nuvarande låneformer. Länsstyrelsen fortsätter:

Under dessa förhållanden finner länsstyrelsen det föga välbetänkt att i ett sammanhang som detta gå händelserna i förväg och påtvinga de studerande en låne- och återbetalningsform, om vars utfall i det ena eller andra avseendet icke minst de studerande själva måste vara helt okunniga. När man som ung studerande första gången tvingas anlita lånevägen för att kunna uppnå ett eftersträfvansvärt mål bör man också ha möjlighet bedöma vad skuldsättningen framdeles kan få för betydelse i ekonomiskt hänseende. En lång återbetalningstid behöver icke alltid vara ett incitament på fördelaktiga villkor.

Länsstyrelsen är av den bestämda uppfattningen att det föreslagna systemet som sådant och med systemet sammanhängande beskattningsfrågor bör prövas i ett helt annat sammanhang innan det i en eventuell framtid appliceras på studielångivningen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Detta utlåtande är av särskilt intresse, därför att landshövding Eckerberg varit ordförande i den kommitté, som haft att utreda frågan om indexlån (värdesäkringsutredningen). Länsstyrelsen framhåller:

Indexreglering på detta begränsade fält är omotiverad vid rådande institutionella förhållanden inom kreditväsendet. Länsstyrelsen ifrågasätter lämpligheten av att introduktionen av indexreglerade låneformer börjar på ett så speciellt och begränsat område som studiekrediten. Indexreglerade lån synes som värdesäkringsutredningen framhållit böra få växa fram efter fritt val och i konkurrens med andra låneformer. Som framgår av utredningens förslag medför dessutom övergången till ett indexreglerat system ett så osmidigt och komplicerat förfaringssätt att det redan av administrativa skäl knappast kan accepteras. Utredningen synes ha överdrivit storleken av de finansiella problem den har att lösa. Dessa är icke av det formatet att de motiverar den apparat utredningen är beredd att bygga upp.

Det föreliggande förslaget om återbäring förutsätter enligt länsstyrelsens uppfattning synnerligen komplicerade beräkningar och torde komma att i den praktiska tillämpningen vålla betydande svårigheter, vilka nu ej kan överblickas. Som länsstyrelsen redan framhållit kan dessa komplikationer helt undvikas genom att man för låntagaren tillämpar nuvarande former för kreditgivning, vilande på nominell grundval.

Studiehjälpsnämnden:

För låntagarna måste ett system med indexreglerade avgifter under så lång tid som 20—25 år te sig mycket vanskligt och osäkert, eftersom konsekvenserna på så lång tid inte kan överblickas. Indexreglerad återbetalning bör dessutom enligt nämndens mening inte införas isolerat för studenterna. Nämnden finner av dessa skäl utredningens invändning mot annuiteter inte

avgörande. Frågor som anstånd med eller lindring av återbetalningen på grund av låntagarens iråkade betalningssvårigheter har inom studielånesystemet med hänsyn till låntagarens aktuella situation kunnat lösas tillfredsställande utan att härför detaljerade regler behövs och så kan ske även i fortsättningen. Systemet är administrativt betungande. Det innebär bl. a. omräkning av maximibelopp för studiemedlen och av avgifterna vid ändringar i basbeloppen och en omfattande skriftväxling med låntagarna. Återbetalningen medelst avgifter är vidare preliminär och en jämförelse föreslås skola ske, sedan återbetalningen avslutats, mellan avgiftsbetalningen och återbetalning enligt reglerna för lån med ränta. En sådan jämförelse måste medföra en detaljerad beräkning för många år, en beräkning som om den skall ha någon mening för eventuell återbäring, måste verkställas för varje låntagare. Avgifterna kan bli varierande år efter år. För låntagaren måste detta innebära en känsla av osäkerhet om vad han egentligen är skyldig att betala.

Riksgäldsfullmäktige:

Vad härefter speciellt angår förslaget, att återbetalningen av lånedelen av studiemedlen skall ske genom indexreglerade avgifter utan ränta, med vissa därtill knutna spärregler och med ett särskilt avräkningsförfarande i efterhand, kan visserligen sägas, att det för många studerande sannolikt skulle resultera i relativt låg real lånekostnad och också för många torde kunna uppfattas som fördelaktigt med hänsyn till att det reducerar osäkerheten beträffande den reella återbetalningsbördans storlek. Uppenbart torde emellertid vara att många — bl. a. med hänsyn till att en konstruktion av denna karaktär är oprövad i vårt land och att egenskaperna hos indexbundna lånekonstruktioner över huvud kan vara svåra att bedöma ur låntagarsynpunkt — i dag och sannolikt ännu åtskilliga år framöver kommer att stå tvekan inför en sådan lånekonstruktion. Detta synes även framgå av den diskussion, som förekommit sedan studiesociala utredningen framlagt sitt nu ifrågavarande förslag. Även om det är sant, att det föreslagna indexreglerade avgiftssystemet representerar en mycket speciell variant av indexreglerade lån, inte minst med tanke på det nämnda avräkningsförfarandet, som i praktiken innebär ett upphävande i egenartad form av återbetalningssystemets fulla »reala» karaktär, synes finnas anledning erinra om att värdesäkringskommittén särskilt framhållit svårigheterna att på förhand bedöma enskilda låntagares benägenhet att uppta lån mot indexklausul. Denna kommitté har därför ansett det vara väsentligt, att uppkomsten och utbredningen av indexlån som låneform får ske efter fritt val och i konkurrens med andra låneformer. Mot bl. a. denna bakgrund får också ses kommitténs rekommendation, att i första hand staten bör som låntagare gå i spetsen för den försöksverksamhet på området, som kommittén förordar.

Med hänsyn till att en parallell ofta dragits i debatten om studiesociala utredningens förslag till indexbindning av återbetalningarna mellan det av denna utredning föreslagna studielånesystemet och värdesäkringsutredningens förslag om indexbundna lån (reallån) bör det vara angeläget att klargöra att väsentliga skillnader föreligger mellan dessa båda förslag. På ett klart sätt har dessa skillnader belysts i SACO:s remissyttrande, varur vi tillåter oss citera följande:

Det bärande motivet för värdesäkringskommitténs ställningstagande till indexlån har varit behovet av nya placeringsformer, varigenom spararna beredes ökade möjligheter att värdesäkra sitt långsiktiga sparande. Kommitténs huvudlinje är, att indexlånenens framväxt måste få ske på deras egna meriter och efter parternas fria val. Indexlån skall således inte få påtvingas marknaden genom penningpolitiska ingripanden, och statens engagemang på indexlåne marknaden bör ske i sådan form, att valfriheten mellan indexlån och andra låneformer bevaras. Ovissheten om indexlånenes verkningar gör det enligt värdesäkringskommittén naturligt att kräva, att anpassningen till den nya låneformen får ske enligt parternas fria val. Den statliga indexlåneform som värdesäkringskommittén rekommenderar är utgivande av indexreglerade sparobligationer; staten skall alltså som låntagare garantera spararna värdesäkerhet.

Den av studiesociala utredningen förordade indexlåneformen innebär raka motsatsen, nämligen att staten som långgivare kräver indexreglerad återbetalning. Någon sådan låneform har värdesäkringskommittén inte förordat. Det förhållandet, att indexlånen skulle utgöra den enda särskilt avpassade studiekredit med statsgaranti, som skulle stå till förfogande, strider också mot värdesäkringskommitténs krav på valfrihet.

En möjlighet till värdesäkra lån på vissa därför särskilt lämpade områden kan vara värd att pröva. Men den bör då givetvis öppnas som *valfritt alternativ* till nominallån. Att starta en verksamhet med värdefasta lån i former som står det faktiska tvånget nära är enligt vår mening misskrediterande för reallånetanken och också från andra synpunkter olämpligt. De remissinstanser som närmast företräder låntagarkretsen har bestämt uttalat sig mot den föreslagna anordningen. Deras åsikt borde i detta speciella fall tillmätas en betydande vikt.

Av de skäl som anförts och refererats ovan har vi kommit till uppfattningen att riksdagen bör avvisa det i propositionen föreslagna systemet med indexbunden återbetalning av studielånen för studerande vid postgymnasiala utbildningsstadier.

Vi vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på att propositionsförslaget innebär att avdragsrätt vid beskattningen inte skall föreligga för de föreslagna studiemedelsavgifterna, trots att dessa i verkligheten kan anses inkludera — eller framstår som alternativa till — en gäldränta som vid ett vanligt nominallån hade varit avdragsgill. Att viss hänsyn tas härtill med schablonens ofullkomlighet vid slutavräkningen upphäver inte orättvisan i det enskilda fallet och försämringen från nuläget under icke osannolika förhållanden i framtiden.

Med indexbindningen av återbetalningarna har utredningen velat uppnå en periodisering av dessa som i flertalet fall beräknas bli bättre anpassade till den faktiska betalningsförmågan hos låntagaren. Samtidigt har genom till indexbindningen anknutna regler automatiskt verkande anordningar inbyggts i förslaget, vilket i princip medger anstånd med återbetalningarna vid nedsatt betalningsförmåga, därest vissa schematiska villkor uppfylles. Det kan här anmärkas, att det i propositionen framlagda förslaget icke till-

fredsställande löser nämnda problem. Den beskattningsbara inkomsten, som anståndsreglerna anknytes till, ger icke alltid ett rätt uttryck för den faktiska betalningsförmågan och fastställs dessutom med lång eftersläpning. Särskilt markerat framträder denna brist i förslaget då den återbetalningsskyldige drabbas av sjukdom eller invaliditet.

De nuvarande lånemöjligheterna har kritiserats för att i alltför otillräcklig grad medge hänsynstaganden till nedsatt betalningsförmåga. Summan av amortering och gäldränta har varit störst i början av återbetalningstiden, då låntagarens inkomst varit lägre, i allmänhet betydligt lägre, än vad den blivit senare.

Den ändrade periodiseringen, den utsträckta återbetalningstiden och det större hänsynstagandet till nedsatt betalningsförmåga utgör i och för sig förtjänster i förslaget. Men såsom framhållits av ett stort antal remissinstanser med obestridlig sakkunskap på området bör det vara möjligt att också inom ramen för ett nominallånesystem skapa anordningar som medger hänsynstaganden av detta slag. Det förutsätter en statlig garantiform som medger att de särskilda kostnader eller betalningsbortfall som kan uppkomma genom längre betalningsanstånd eller avskrivningar avlyftes från de enskilda kreditinrättningar som förmedlar lånen. Garantien kan också tänkas ordnad på det sättet att varje i lånesystemet deltagande individ omfattas av en försäkring för dödsfall, sjukdom, invaliditet och andra omständigheter av nedsatt betalningsförmåga (över viss gräns) vid sjukdom eller invaliditet samt eventuellt även vid fallissemang.

Hinder möter självfallet inte att inom ramen för ett garantilånesystem ordna återbetalningarna som fast annuitet med årligen lika stora belopp. Amorteringstiden bör likaledes kunna förlängas från nuvarande längsta tid av 15 år till förslagsvis 25 år, med rätt för låntagaren att själv välja kortare tid. Låntagarens egna önskemål i fråga om återbetalningarnas periodisering kan också beaktas bättre än enligt propositionen.

Propositionen innefattar ett förslag om att det sammanlagda belopp av studiemedel som den studerande skall äga rätt till per termin räknat skall värdesäkras genom bindning till ATP:s basbelopp. Studiemedelsbeloppet per termin skall enligt förslaget utgöra 70 procent av basbeloppet, vilket i nuvarande penningvärde utgör 6 720 kronor *per läsår*. (Av detta belopp skall 1 750 kronor utgå som kontant studiebidrag, icke indexreglerat.) Förslaget innebär att det belopp som den studerande äger utfå såsom studielån värdesäkras och alltså stiger med stigande prisnivå. Motsvarande värdesäkring av det maximala studielånebeloppet kan självfallet ordnas även inom ramen för ett nominallånesystem med statsgaranti.

Den i propositionen föreslagna studiemedelsförordningen skall enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 1965. Det nya studiestödet för de postgymnasiala studievägarna skall alltså inte börja från och med instundande läsår utan först fr. o. m. vårterminen 1965. Vid sådant förhållande

bör det vara möjligt att under tiden till höstriksdagens början genomföra det tekniska utredningsarbete som erfordras för utarbetande av ett nominallånesystem med statsgaranti och för höstsessionen framlägga ett nytt förslag. Detta bör uppfylla de krav beträffande återbetalningstidens längd och återbetalningarnas periodisering samt ett mera effektivt och aktuellt hänsynstagande till nedsatt betalningsförmåga, som berörts i det föregående. Bland annat bör möjligheterna övervägas att genom en i studielånesystemet inbyggd försäkring på ett smidigt och för låntagaren tydligt sätt till skapa de önskade garantierna i fråga om fall av nedsatt betalningsförmåga.

I det i propositionen framlagda förslaget till studiemedelsförordning upptas bestämmelserna om återbetalningen i 18—30 §§. Dessutom återfinnes i 37 § första stycket ett stadgande angående debitering och uppbörd av avgifter (= återbetalningar), som har samband med det föreslagna återbetalningssystemet. Vi föreslår att riksdagen för sin del nu avslår det framlagda författningsförslaget i nämnda delar. Det skall senare ersättas med bestämmelser angående ett nominallånesystem med statsgaranti enligt förut angivna riktlinjer. Förslag om sådana bestämmelser bör föreläggas höstriksdagen så att det nya systemet kan träda i tillämpning fr. o. m. vårterminen 1965, d. v. s. vid samma tidpunkt som propositionens författningsförslag.

De i denna motion föreslagna studielånen bör administreras av de lokala studiemedelsnämnderna samt centrala studiehjälpsnämnderna. På samma sätt som för närvarande bör student- och lärarrepresentation ingå i nämnderna. Studenternas kårortsorganisationer samt vederbörande akademiska myndighet bör således äga rätt att utse representanter, förslagsvis två vardera, i de lokala nämnderna. Sveriges förenade studentkårer (SFS) bör likaledes äga rätt att utse en representant i den centrala studiehjälpsnämnden.

Det förtjänar slutligen påpekas att de centrala administrativa frågorna om sättet för debitering och uppbörd av avgiften (= återbetalningar) till det i propositionen föreslagna studiemedelssystemet lämnats olösta. Inte heller utredningen har i detta avseende lämnat något definitivt förslag. Dessa problem är dock av en icke ringa betydelse, då debiterings- och uppbördsförfarandet är väsentligt för systemets funktionsduglighet och kostnader. Det bör uppmärksammas att överståthållarämbetet med hänvisning till vad uppbördsdirektören i Stockholm framhållit i sitt remissyttrande uttalar att debitering och uppbörd av avgifter icke bör ske i samband med debitering och uppbörd av skatt. Vid ett konventionellt lånesystem skulle problem av senast angiven art inte uppkomma. Amortering och ränteuppbörd skulle ske på vanligt sätt genom kreditinstitutionerna och sannolikt till lägre kostnader än vad det i propositionen föreslagna systemet kan väntas medföra.

Under hänvisning till det ovan anförda föreslår vi,

A. att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 138 måtte

1. avslå det föreslagna systemet med indexbunden åter-

betalning av studielån och således för sin del avslå 18—30 §§ ävensom 37 § första stycket i förslaget till Studiemedelsförordning;

2. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att förslag framlägges för innevarande års höstsession angående ett nominallånesystem med statsgaranti för samma grupper som omfattas av propositionens förslag, möjliggörande förlängning av amorteringstiden till 25 år för studielån, avskrivning vid dödsfall, återbetalning genom fast annuitet med varje år lika stora belopp samt anstånd vid nedsatt betalningsförmåga, och att vid utarbetandet av sådant förslag möjligheterna prövas att ordna önskade garantier för fall av nedsatt betalningsförmåga genom en i studielånesystemet inbyggd försäkring;

3. besluta att representanter för lärare och studenter skall ingå i de lokala studiemedelsnämnderna och den centrala studiehjälpsnämnden;

4. besluta tillfoga ett allmänt stadgande av innehåll att studiemedel, som ej utgör studiebidrag, skall återbetalas enligt bestämmelser som kommer att fastställas senare;

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till författningstexter som erfordras enligt yrkandena under A. 1., 3. och 4. ovan.

Stockholm den 27 april 1964

Mac P. Hamrin

i Kalmar

Wald. Svensson

Ingrid Gärde Widemar
