

Innst. S. nr. 152.

(1998-99)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om innføring av fastrente i Statens lånekasse for utdanning.

St.meld. nr. 27 (1998-99).

Til Stortinget.

SAMMENDRAG

Departementet legger i meldingen fram et forslag til system for fastrente i Statens lånekasse for utdanning, jf. Stortingets vedtak om dette 10. desember 1998. Fastrenteordningen er noe forenklet i forhold til de løsningene ordinære banker tilbyr. Samtidig er de sosiale ordningene som Lånekassen tilbyr i dag, ivarettatt. Departementet redegjør nærmere for fastrenteordningen i meldingen. Den tidligere politisk fastsatte renten ble lagt om til flytende markedsrente fra 1. januar 1998. Etter det foreliggende forslaget vil Lånekassen kunne tilby et valg mellom fast og flytende rente fra 1. juli 1999.

Omleggingen medfører store administrative og økonomiske konsekvenser for Lånekassen. Departementet legger vekt på at Lånekassens arbeid med fastrentekontrakter ikke skal fortrenge de vanlige arbeidsoppgavene med støttetildeling og søknadsbehandling. Lånekassen er derfor gitt fullmakt til å kjøpe ekstrautstyr og tjenester. Departementet kommer tilbake til tilleggs-bevilgning til Lånekassen i revidert nasjonalbudsjett 1999. Ordningen vil også få konsekvenser for statens renteinntekter i 1999. Omfanget vil avhenge av hvor mange som går inn på tilbudet om fastrente, og av forskjellen mellom fast og flytende rente.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at da Stortinget vedtok omlegging til en markedsbasert studielånsrente, jf. Innst. S. nr. 285 (1996-97), lå det i vedtaket at tilbakebetalere skulle få mulighet til å velge fastrente. Et flertall mente at endringene i rentesystemet burde utredes med tanke på iverksettelse fra 1. januar 1998.

Flertallet mener det har tatt uforholdsmessig lang tid for Regjeringen å legge fram forslag om fastrente, og viser til at disse partiene fant det nødvendig å fremme et nytt forslag til vedtak i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1999.

Flertallet viser til at markedsrenten i denne perioden har økt slik at den flytende renten i Lånekassen har økt fra 4,7 pst. 1. kvartal 1998 til 8,6 pst. forrige kvartal og 7,8 pst. i inneværende kvartal. Flertallet er kjent med at dette har betydd økte utgifter som for enkelte har vært vanskelig å håndtere samtidig med andre økte renteutgifter. Flertallet mener dette understreker betydningen av en ordning der låntakerne kan velge mellom fast og flytende rente fordi dette vil gi en bedre forutsigbarhet for kundene i Lånekassen.

Flertallet viser til oversikt i brev 12. april 1999 fra statsråden til Arbeiderpartiets gruppe, jf. vedlegg, der det framgår at også da studielånsrenten var politisk styrt, lå den nær opp til Lånekassens innlånsrente. På grunn av den daværende måten Lånekassen finansierte sine utlån på, betydde dette likevel til dels store rentesubsidier fra staten. For eksempel var innlånsrenten til Lånekassen i 1994 7,7 pst., mens utlånsrenten, det vil si kundenes rente 8,5 pst. Likevel var renten subsidiert med 792 mill. kroner. Det viktigste virkemiddelet for å sikre en lav rente i Lånekassen vil derfor være å føre en økonomisk politikk som sikrer et generelt lavt rentenivå.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil imidlertid ikke utelukke at det kan bli aktuelt å gjennomføre tiltak dersom renten øker til et urimelig høyt nivå.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre viser til at da Stortinget vedtok omlegging til en markeds-

styrt rente, stemte disse partiene mot dette fordi disse partiene ønsket å opprettholde systemet med politisk styrt rente. Disse medlemmene vil peke på at økningen i den flytende studielånsrenten basert på markedsrente fra 4,7 pst. første kvartal 1998 til 8,6 pst. forrige kvartal og 7,8 pst. i inneværende kvartal har betydd økte utgifter som for mange låntakere har vært vanskelig å håndtere. Det er disse medlemmers oppfatning at denne situasjonen kunne vært unngått dersom det i den omtalte perioden hadde vært et system med politisk styrt studielånsrente. Et slikt system ville også gitt større forutsigbarhet og mindre svingninger.

Disse medlemmer mener imidlertid at når vedtaket om markedsstyrt rente er fattet og systemet innført, vil det viktigste virkemidlet for å sikre en lav rente for låntakerne i Statens lånekasse for utdanning være å føre en økonomisk politikk som sikrer et generelt lavt rentenivå. Disse medlemmer mener ordningen med fastrente kan være god for de låntakerne som har behov for større forutsigbarhet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil vise til at man ved flere anledninger det siste året har fremmet forslag i Stortinget om at det skal gis fradrag for renter og avdrag på studielån på selvangivelsen. Dette ville bedre situasjonen radikalt for personer som sliter med å tilbakebetale store studielån.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Statens lånekasse for utdanning ble opprettet i 1947. Lånekassen har tre hovedmålsettinger. Den skal fremme lik rett til utdanning for alle grupper av befolkningen. Den skal gjøre det mulig å følge normal studieprogresjon og for det tredje skal den være med å sikre samfunnet utdannet arbeidskraft.

Dette medlem viser til at både rentesatsene og stipendandelen har variert gjennom hele perioden. I begynnelsen ble det kun gitt lån, og kun til utdanninger i ved Universitetet i Oslo, vitenskapelige høyskoler og lærerskoler innenlands, samt til visse profesjonsstudier i utlandet. Senere ble det innført borteboerstipend. Utover på 1970-tallet ble det utviklet et system med en rekke særstipender med fast beløp og endte i den såkalte prosentstipendmodellen som dannet grunnlag for støtteordningen i lov av 26. april 1985 om utdanningsstøtte til elever og studenter.

Dette medlem viser til at gjennom hele Lånekassenes periode har studielånet vært rentefritt i studietiden. I den første perioden 1947-1955 var rentesatsen 2,75 pst. Dette er perioden med den laveste nominelle renten. Nominelt har renten variert. Helt fram til 1. januar 1998 ble renten politisk fastsatt av Stortinget.

Realrenten har svingt fra en negativ realrente til en topp i 1990 med en realrente på i overkant av 7 pst. Fra 1. januar 1998 ble det innført et system med markedsstyrt rente.

Dette medlem mener at en markedsstyrt rente ikke ivaretar de fordelingspolitiske og samfunnsmessige krav som må stilles til en studiefinansieringsordning. Dette medlem mener det blir galt når statlig subsidiering blir et hovedtema fremfor å problematisere de fordelingspolitiske konsekvenser av en markedsstyrt rente. I hvilken grad en kan snakke om subsidiering er dessuten et definisjonsspørsmål. Skal statens rolle kun være å formidle kapital fra kapitalmarkedet vil det være meningsfullt å snakke om subsidiering. Legger en inn at investering i utdanning gir en samfunnsmessig høy avkastning på lengre sikt, blir det vanskeligere å anslå graden av subsidiering. Spesielt vanskelig blir det dersom alternativ bruk av statlige investeringsmidler ikke vil gi høyere samfunnsmessig avkastning.

Dette medlem mener at i et slikt perspektiv og på grunnlag av fremtidig forventet inntekt for låntakerne, må renten i Lånekassen fastsettes politisk. Dette medlem mener at renten bør settes slik at realrenten er tilnærmet null. Dette medlem minner dessuten om at rentekostnader gir fradrag i inntekten ved skatteoppgjøret. Den politisk styrte renten som forutsetter en realrente på tilnærmet null, må derfor korrigeres for at skatten på kapitalinntekter er 28 pst.

Dette medlem fremmer følgende forslag til vedtak:

"Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om politisk styrt rente fra 1. januar 2000."

Dette medlem tar til etterretning at det ikke er flertall for å gå tilbake til en ordning med politisk styrt rente. Å utvide dagens ordning med en fast markedsrente vil av kundene oppleves som en fordel. Dette medlem velger derfor å ta stilling til forslaget slik det er foreslått fra Regjeringen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at en større andel studenter velger å kombinere en viss yrkesaktivitet med det å ta utdanning. Blant kandidatene som tok høyere universitetsgrad i 1990 var det kun 28 pst. som hadde tatt fullt studielån gjennom hele studieløpet. Det kan være ulike grunner til at en ikke tar fullt lån. Undersøkelsen viser at over 0 oppgir gjeldsfrykt som grunn til at de ikke har tatt opp fullt lån. Det er grunn til å merke seg at kvinner oppgir oftere enn menn at gjeldsfrykt er grunn til at de ikke velger fullt lån. Gjeldsfrykten er ikke bare spørsmål om størrelsen på lånet ved avslutning av utdanning, men i like stor grad et spørsmål om forventet rente på lånet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti mener at gjeldsfrykten på denne måten truer lik rett til utdanning. Studenter fra høystatusfamilier vil i mindre grad være avhengig av en god

og forutsigbar studiefinansieringsordning enn studenter fra andre familier. Dette medlem mener derfor at dagens studiefinansiering kan forsterke en sosial skjev rekruttering til høyere utdanning.

Om utformingen av fastrenteordningen

Komiteen vil understreke viktigheten av de sosiale ordningene i Lånekassen, der bl.a. kunder i kortere eller lengre perioder kan gis betalingsutsettelse og/eller rentefritak pga. lav inntekt, militærtjeneste, sykdom m.v. Det er en forutsetning at også de som velger å binde renten, omfattes av de sosiale ordningene. Komiteen registrerer at det ikke har vært mulig for Lånekassen på den tid som har vært til rådighet, å få etablert en ordinær fastrenteordning fordi man også har ivarettatt de sosiale ordningene som Lånekassen i dag tilbyr sine kunder. I det forslaget Regjeringen har lagt fram, er det derfor noen begrensninger som Regjeringen og Lånekassen mener er nødvendige for å få på plass en fastrenteordning som lar seg kombinere med de sosiale ordningene. Komiteen slutter seg på denne bakgrunn til disse foreslåtte begrensningene. Komiteen mener samtidig at ordningen bør utvikles videre, men at endringer forutsetter god informasjon til kundene.

Komiteen mener det er positivt at ordningen åpner for at også kunder på fastrentekontrakt skal ha anledning til å betale inn ekstra i forhold til den fastsatte betalingsplanen.

Når det gjelder rentepåslag til delvis dekning av administrasjonskostnader og tap, mener komiteen det er naturlig at samme rentepåslag gjelder for kunder med flytende rente og kunder med fastrente. Komiteen viser for øvrig til forslaget fra styret i Statens lånekasse om å redusere rentepåslaget fra 1 prosentpoeng til 0,5 prosentpoeng slik rentepåslaget er i Husbanken. Komiteen viser til at dette ifølge brev 16. april 1999 til saksordfører vil innebære en reduksjon i Lånekassens renteinntekter på 234 mill. kroner. Komiteen regner med at departementet vil legge fram sitt syn på dette i forbindelse med forslag til Revidert nasjonalbudsjett eller statsbudsjettet for 2000.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil understreke at man ved introduksjon av tilbud om fastrente må vurdere administrative kostnader nøye. Det er viktig å påse at innføringen ikke fører til en unødvendig og vedvarende stor utvidelse i administrasjon og/eller kostnader.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil på prinsipielt grunnlag understreke at man mener det prosentvise rentepåslag til dekning av administrasjonskostnader og tap bør avspeile de kostnader som dette avstedkommer. Disse medlemmer vil

samtidig vise til at man etterlyser en mer effektiv og smidigere organisasjon i Lånekassen, som følgelig vil kunne gi reduserte utgifter på dette felt. I den grad man skal kanalisere økte ressurser til Lånekassen bør disse midlene, etter disse medlemmers syn, kanaliseres mot økte stipender.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Sosialistisk Venstreparti er enig med styret i Lånekassen om at påslaget som skal gå til dekning av administrasjonskostnader bør reduseres.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti foreslår derfor:

"Rentepåslaget til dekning av blant annet administrasjonskostnader fjernes både for flytende og fast rente med virkning fra 1. august 1999."

Om beregningen av fastrenten

Komiteen viser til at departementet har foreslått et opplegg der rentesatsen for fastrente blir fastsatt på grunnlag av gjennomsnittlig rente på statsobligasjoner med tre års gjenstående løpetid over en observasjonsperiode på en måned, der det normalt vil gå en måned fra utløpet av observasjonsperioden til virkningstidspunktet for fastrenten. En slik ordning vil ifølge brev fra statsråden 16. april 1999 gi et fastrentetilbud som blir mer lik den renten andre banker tilbyr, og komiteen antar at dette vil være i tråd med hva kundene i Lånekassen finner fornuftig. Komiteen støtter den beregningsmetoden for fastrente som departementet har foreslått.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Komiteen er innforstått med at en omlegging til valg mellom fast og flytende rente vil ha budsjettmessige konsekvenser for 1999, og viser til at departementet vil komme tilbake til spørsmålet om tilleggsbevilgning til Lånekassen i Revidert nasjonalbudsjett 1999.

Utover dette har komiteen ingen merknader.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag om politisk styrt rente fra 1. januar 2000.

Forslag 2

Rentepåslaget til dekning av blant annet administrasjonskostnader fjernes både for flytende og fast rente med virkning fra 1. august 1999.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til meldingen og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

St.meld. nr. 27 (1998-99) om innføring av fastrente i Statens lånekasse for utdanning - vedlegges protokollen.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 22. april 1999.

Grete Knudsen,
leder.

Synnøve Konglevoll,
ordfører.

Rune E. Kristiansen,
sekretær.

Vedlegg**Brev fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet v/statsråden til stortingsrepresentant Synnøve Konglevoll, punktene 1 til 3, datert 12. april 1999.**

Jeg viser til ditt brev av 26. mars 1999, hvor du ber om forskjellige opplysninger om renteutvikling og -nivå i perioden fra 1989 og framover.

1. Lånekassen har utarbeidet en oversikt over utvikling i utlånsrenten fra 1980 til ut 1998. Tabellen ligger som vedlegg 1 til dette brevet.

Renten for første kvartal i 1999 var 7,2 pst, for inneværende kvartal er den 8,6 pst og den vil for tredje kvartal bli 7,8 pst.

2. Lånekassens innlånssystem var tidligere basert på at Lånekassen finansierte sine utlån ved å ta opp lån fra staten med fem års løpetid. Renten på Lånekassens låneopptak i et gitt år ble beregnet på bakgrunn av statens egne lånekostnader, representert ved renten på statsobligasjoner med fem års gjenstående løpetid. Innlånsrenten for år t ble beregnet på bakgrunn av renten på fem års statsobligasjoner i perioden oktober i år t-2 til september i år t-1. Dette gjennomsnittet ble regnet om til halvårlige etterskuddsrenter. Lånekassen hadde dette utlånssystemet til og med budsjettåret 1998. Det nye innlånssystemet der statens renteinntekter fra Lånekassen i prinsippet settes lik Lånekassens egne renteinntekter, ble innført fra 1. januar 1999, jf. omtale i St prp nr 1 (1998-99) Gul bok.

Utviklingen i Lånekassens innlånsrente etter denne beregningsmetoden i årene 1989 til 1998 ser slik ut:

1989	12,9
1990	10,9
1991	10,5
1992	9,9

1993	9,5
1994	7,7
1995	6,2
1996	7,3
1997	6,0
1998	5,2

3. De subsidene som skyldes at den politisk fastsatte renten var lavere enn statens egne kostander, er beregnet ved at man har tatt utgangspunkt i den gjennomsnittlige rentebærende utlånsmassen i Lånekassen. Gjennomsnittlig innlånsrente er altså et uttrykk for hva Lånekassen betalte pr år for hele sin innlånsportefølje. Utlånsrenten er et gjennomsnitt vektet med aldersfordelingen på utlånene i de årene hvor det ble operert med forskjellig rentesats etter hvor mange år kunden hadde vært i tilbakebetalingsfasen. Den forskjell man da får mellom Lånekassens innlånsrente og den politisk fastsatte utlånsrenten gir følgende subsidiering av renten i det enkelte år (mill kr):

1989	188
1990	179
1991	338
1992	534
1993	556
1994	792
1995	540
1996	682
1997	844

*Undervedlegg**Utviklingen i Lånekassens utlånsrente*

År	Gjennomføringsdato	Nominell rente					Realrente ²⁾
		Alle	0-6 år	7-11 år	12-15 år	over 15 år	
1980		8,5					-2,4
1981		9,5					-4,1
1982		10,5					-0,8
1983		11,5					3,1
1984		11,5					5,3
1985		11,5					5,8
1986		11,5					4,3
1987		11,5					2,8
1988		11,5					4,8
1989		11,5					6,9
1990	1. januar		11,5			12,5	7,1
1991	1. mai		10,5			12,5	6,9
1992	1. januar		9,5		10,5	12,5	7,0
1993	1. juli		9,0		10,0	10,0	6,5
1994	1. januar	8,5					7,0
1994	1. juli		7,5	8,5	8,5	8,5	6,0
1995			7,5	8,5	8,5	8,5	5,0
1996	1. januar		6,5	7,5	7,5	7,5	5,1
1996	1. oktober		6,0	8,5	6,5	6,5	4,6
1997			6,0	8,5	6,5	6,5	3,3
1997	1. juli	5,5					2,8
1998	1. januar	4,7					2,3
1998	1. april	4,6					2,2
1998	1. juli	4,7					2,3
1998	1. oktober	5,1					2,7

1) Frem til 1990 hadde alle tilbakebetalere samme rente, fra 1990 og fram til 1. juli 1997 ble tilbakebetalere belastet med ulik rente avhengig av hvor lenge lånet hadde vært rentebærende. Fra 1. juli 1997 ble rentenivået likt for alle tilbakebetalere.

2) Utlånsrenten deflatert med konsumprisindeksen (gj.snitt for året).