

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Tilvísun: 20141100464

Reykjavík, 27.11.2014

Efni: Umsögn með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 21/1992 um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Vísað er í tölvupóst yðar dags. 10. nóvember s.l. þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum Lánasjóð íslenskra námsmanna (LÍN), nr. 21/1992 með síðari breytingum (endurgreiðsla lána og niðurfelling) sem lagt var fram á 143. Löggjafarþingi 2013-2014 og aftur á 144. Löggjafarþingi 2014-2015, þingskjal 31- mál 31.

Lánasjóður íslenskra námsmanna sendi inn umsögn og kostnaðarmat þann 15. september 2014. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu sem lagt var fram á 143 löggjafarþingi og það sem nú liggur fyrir er að í 1.gr. frumvarpsins bætist við „*Við fráfall ábyrgðamanns falla niður þau lán sem hann hefur gengist í ábyrgð fyrir.*“

Fyrri frumvarpið gerði ráð fyrir að **ábyrgðir** á námslánum féllu niður við 67 ára aldur. Sú viðbót sem er lögð til við frumvarpið nú, gerir hins vegar ráð fyrir að ekki einungis ábyrgðir ábyrgðamanns falli niður við 67 ára aldur heldur jafnframt að **lán lántakanda** þ.e. námsmannsins sjálfs falli niður við andlát ábyrgðamanns. Erfitt er að sjá hver tilgangur þessarar lagabreytingar er, en áhrif þessa hefðu veruleg áhrif á afskriftir lánasafn LÍN þar sem lán með ábyrgðamönnum nemur um 130 milljörðum.

Í athugasemdum við frumvarpið segir: „*Í frumvarpinu er lagt til að við fráfall ábyrgðamanns falli niður þau lán er hann hefur gengist í ábyrgð fyrir. Samkvæmt upplýsingum frá Lánasjóði íslenskra námsmanna voru í maí á þessu ári þrjátíu lán í innheimtu þar sem erfingjar eða dánarbú væru að greiða af námslánum.*“

Af þessu má ætla að lagahöfundar virðast vera rugla saman annars vegar því þegar ábyrgðamaður sem erfingi tekur við eignum þá fylgja einnig skuldir arfsláta, og hins vegar að námslán falli niður falli lántakandi frá og þar með talið ábyrgðir ábyrgðamanns. Ekki reynir á ábyrgðina nema ef lántakandi lendir í vanskilum og er þá gengið að ábyrgðamönnum. Eiga þá ábyrgðamenn jafnframt endurkröfurétt á lántakandann.

Þegar dánarbú er gert upp með einkaskiptum taka erfingjar á hendur allar eignir og skuldbindingar sem hvíldu á dánarbúinu sbr. 97. gr. laga nr. 20/1991, þar með taldar ábyrgðir á námslánum frá LÍN. Þetta gildir einnig ef lántakandi/námsmaður hefur lent í vanskilum og dómur hefur gengið á hendur ábyrgðarmanni fyrir kröfunni. Þá erfist sú skuld til erfingja dánarbúsins líkt og aðrar eignir ef búinu er skipt með einkaskiptum. Í athugasemdum við frumvarpið er verið að vísa til fjölda dánarbúa

ábyrgðamanna sem höfðu tekið að sér greiðslu námslána eftir gjaldfellingu á árinu 2013. Það hins vegar, líkt og lagatextinn segir, að öll lán lántakanda falli niður falli ábyrgðamaður frá myndi þýða verulegar afskriftir hjá LÍN. Greiðendur námslána ábyrgðamanns sem félli frá fengju niðurfellingu sinna skulda algerlega óháð aldri sínum, skuldum eða fjárhagslegri stöðu. Varla getur þetta verið markmið lagahöfunda.

Að öðru leyti þá er gerð athugasemd við þær tölur sem talað er um í frumvarpinu og fengnar eru frá LÍN. Í fyrsta lagi eru hér um upplýsingar varðandi kostnað sem fellur til á fyrsta ári eftir gildistöku frumvarpsins tæki það gildi á árinu 2013. Nýjar upplýsingar hafa verið sendar nefndinni og eru þær jafnframt í þessu kostnaðarmati. Eins og gert er er grein fyrir í kostnaðarmati LÍN þá fara námslán hækkandi og þau afborgunarkjör sem á námslánunum eru þýða hærri kostnað og afföll sem fara hækkandi með árunum.

Að öðru leyti er fyrra kostnaðarmat sem sent var þann 15. september s.l. endurtekið:

Í frumvarpinu eru lagðar til eftirfarandi breytingar á lögum nr. 21/1992:

1. Ábyrgð ábyrgðamanns fellur niður við 67 ára aldur þ.e. ef lánið er í skilum og ábyrgðarmaður var yngri en 54 ára þegar hann gekkst í ábyrgð (1.gr.).

Ef lánið er í vanskilum þá er heimilt að fella niður eftirstöðvar láns fyrir utan þann hluta sem er í vanskilum.

2. Að heimilt verði að afskrifa hluta eða heild eftirstöðva námsláns vegna langvarandi veikinda, fötlunar eða örorku skuldara. Ráðherra skal útfæra þessa framkvæmd nánar í reglugerð.

Námslán lánþega falli niður við 67 ára aldur ef hann hafi tekið námslánið fyrir 54 ára aldur.

Ef lánið er í vanskilum þá er heimilt að fella niður eftirstöðvar láns fyrir utan þann hluta sem er í vanskilum.

3. Ákvæði til bráðabirgða.

Allir sem náð hafa 67 ára aldri við gildistöku laganna fá felldar niður eftirstöðvar námslána sinna.

Eftirfarandi eru athugasemdir Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) varðandi frumvarpið ásamt mati á kostnaði vegna lagabreytinganna:

1. Áhrif þess að fella niður ábyrgð ábyrgðamann þegar þeir ná 67 ára aldri (1.gr.)

Þau lán sem LÍN veitir almennt í dag eru ekki með ábyrgð þriðja aðila. Breytingin mun þannig að meginstefnu hafa áhrif á námslán í fortíðinni þ.e. á fyrri hluta ársins 2009 og fyrr. Ekki liggja fyrir upplýsingar um aldur ábyrgðamanna á útstandandi námslánunum og því erfitt að meta hvaða áhrif þessar breytingar hafa. Þess til viðbótar þá er lítil reynsla komin á endurgreiðslu námslána sem veitt hafa verið án ábyrgðamanna frá árinu 2009 þó vísbendingar séu um að vanskil lána séu hlutfallslega hærri á þeim lánunum sem ekki eru með ábyrgðamenn. Þessi breyting myndi því væntanlega þýða meiri afskriftir hjá LÍN. Gróft áætlað eru eftirstöðvar námslána sem eru með ábyrgðamenn um 130 milljarðar og því eru um verulega hagsmuni um að ræða fyrir ríkissjóð.

Ekki er fjallað um lagafrumvarpinu um ábyrgðir á lánunum ef ábyrgðamaður er eldri en 54 ára þegar lán er tekið.

2. Heimild LÍN að fella niður eftirstöðvar skuldabréfa að hluta eða í heild vegna langvarandi veikinda, fötlunar eða örorku skuldara (2.gr.).

Hugsanlega er þetta ákvæði til hagsbóta en þá einungis ef fötlunin er varanleg og skerði atvinnumöguleika greiðandans. Mikilvægt er að gæta jafnræðis á milli allra lánþega og því e.t.v. betra ef nákvæm útfærsla á þessu ákvæði væri í lögum en ekki í reglugerð eins og lagt er til í frumvarpinu.

Hér þarf einnig að skoða hver vilji löggjafans er með þessari breytingu. Væntanlega er hér átt við að lán falli niður ef fötlun/örorka á sér stað eftir að lánið er tekið og námi lýkur þ.e. að um sé að ræða forsendubrest hjá lánþega. Ef ekki, þá væri ljóst strax við lánveitingu að ákveðnir þjóðfélagshópar væru á 100% námsstyrk þar sem þegar að afborgun af námsláni kæmi væri lánið niðurfellt á grundvelli fötlunar. Ef þetta er markmiðið með þessari lagabreytingu þá væri eðlilegra að fatlaðir námsmenn fengju styrk til að stunda háskólanám annað hvort hjá LÍN eða í gegnum það kerfi sem þeir eru í með hækkaðri örorku/framfærslu sem næmi auknum kostnaði við að vera í námi á meðan á því stæði.

Fjöldi öryrkja sem fengu undanþágu frá afborgun á námsláni á árinu 2013 voru 552 sem jafngildir um 70 m.kr. á ári og um 50 m.kr. er lánað til öryrkja á hverju ári.

3. Tillaga um að námslán falli niður við 67 ára aldur enda hafi lánið verið tekið fyrir 54 ára aldur. (2.gr.)
Frumvarpið gerir ráð fyrir að lán allra sem nú þegar eru orðnir 67 ára sem og þeirra sem verða það á næstu árum falli niður við 67 ára aldur þ.e. að þessi breyting verði afturvirk en taki ekki einungis til lána sem tekin væru eftir gildistöku laganna.

Ekki verður séð í frumvarpinu hversu lengi þeir sem taka lánið eftir 54 ára aldur eigi að greiða af námslánum sínum.

Mikill meirihluti lánþega sjóðsins er ekki orðin 67 ára. Hér þyrfti því að meta hve stór hluti endurgreiðslna þeirra falli til eftir að þeir ná þessu aldursmarki. Á árunu 2012 var lagt gróft mat á kostnað ríkissjóðs ef lögum um LÍN yrði breytt á þennan hátt og var sá kostnaður metinn rúmlega 20 - 22 milljarða næstu 17 árin eftir gildistöku laganna. Kostnaður ríkissjóðs vegna þessa ákvæðis er áætlaður rúmlega 700 m.kr. á fyrsta ári eftir gildistöku laganna en árlegur kostnaður á ári eftir það færi hækkanði sbr. tölflurnar hér að neðan.

Tölur miðast við áramótastöðu lána 2013/2014. Látnir einstaklingar eru ekki teknir með, staðan 27.8.2014)

Árið 2014

Aldur	Fæðingarár	Fjöldi lánþega	Heildarupphæð lána	Meðallánsupphæð
66 ára og eldri	-1947	224	707.444.834 kr.	3.158.236 kr.
61-65 ára	1948-1952	528	1.696.434.418 kr.	3.212.944 kr.
50-60 ára	1953-1963	7072	22.240.473.292 kr.	3.144.863 kr.
		7824	24.644.352.544 kr.	3.149.841 kr.

Tölur miðast við áramótastöðu lána 2012/2013. Látnir einstaklingar eru ekki teknir með. Staðan 30.10.2013.

Árið 2013

Aldur	Fæðingarár	Fjöldi einstaklinga	Heildarupphæð lána	Meðallánsupphæð
66 ára og eldri	-1946	155	576.040.645 kr.	3.716.391 kr.
61-65 ára	1947-1951	347	1.242.614.003 kr.	3.581.020 kr.
50-60 ára	1952-1962	4977	19.663.294.438 kr.	3.950.833 kr.
		5479	21.481.949.086 kr.	3.920.779 kr.

Töluverð óvissa fylgir þessu kostnaðarmati þar sem útreikningurinn gengur út á að áætla endurgreiðslur námslána sem eru tekjutengdar áratugi fram í tímann og sem grundvallað er á núverandi tekjum viðkomandi eða meðaltekjum ef viðkomandi er í námi. Áhrif á þetta mat hefur einnig að tekjur almennings hafa lækkað á undanförunum árum í kjölfar kreppunnar, meira er um afskriftir vegna gjaldþrota einstaklinga og fjölgun er í beiðnum um undanþágu vegna atvinnuleysis og annarra greiðsluferfiðleika.

Núverandi stuðningur ríkisins við námsmenn felst m.a. í góðum vaxtakjörum og endurgreiðslum sem taka tillit til tekna greiðanda þannig að greiðslubyrði vegna afborganna námslána sé ásættanleg. Almennt má segja að námstími námslána sé að lengjast og fjárhæð lána námsmanna að hækka sem og aldur námsmanna. Hærrí námslán minnka almennt líkur á fullum endurheimtum en afskriftir námslána og vaxtaafsláttur fela í sér verulegan opinberan stuðning við námsmenn. Þetta ásamt fleiri áhættuþáttum eins og niðurfellingu ábyrgðamanna, aukinnar skuldsetningar lánþega vegna námslána sem og annarra skulda greiðenda námslána þýðir að skoða þarf með heildstæðum hætti hvert framlag ríkissjóðs til sjóðsins þarf að vera og þá ekki síður ef gerðar eru breytingar á lagaumhverfi sjóðsins.

Ljóst er að þessi lagabreyting hefur í för með sér verulegan viðbótar kostnað fyrir ríkissjóðs á hverju ári eftir gildistöku laganna. Tekið er fram að ekki er metinn sá kostnaður sem fælist í því ef lán lántakanda féllu niður ef ábyrgðamaður námslána félli frá þar sem misvísandi er annars vegar lagatextinn og svo skýringar í athugasemdum við lagatextann. Eru ábyrgðamenn á um 130 milljörðum af lánasafni LÍN. Að öðru leyti er kostnaður ríkissjóðs á fyrsta ári eftir gildistöku frumvarpsins tæplega 800 m.kr. og fer sú upphæð hækkanði á hverju ári miðað við óbreytta þróun í hækkanði námslánnum. Gera má ráð fyrir að næstu 17 árum nemi kostnaður ríkissjóðs í formi afskrifta námslána um 22 milljörðum. Lengra fram í tímann er ekki farið í þessu mati. Að öðru leyti varðandi fjárhagslegar áhættur í rekstri LÍN er vísað til skýrslu Summu ehf.

http://www.lin.is/lin/UmLIN/Utgefid_efni/Annad_efni.html og ársskýrslu LÍN

http://www.lin.is/lin/UmLIN/Utgefid_efni/Arsskyrslur_linkar.html fyrir árið 2013.

Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir
Framkvæmdastjóri LÍN

Afrit mennta- og menningarmálaráðuneyti