

Nefndasviðs Alþingis,
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Tilvísun: 20130301238

Reykjavík, 18.03.2013

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, 630. mál

Lánasjóður íslenskra námsmanna (LÍN) hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, þingskjal 1096 – 630. mál. Sjóðurinn hefur áður komið athugasemdum sínum á framfæri við gerð þessa frumvarps og hefur verið tekið tillit til nokkurra ábendinga nú þegar. Hins vegar eru það enn nokkur atriði sem sjóðurinn telur að þurfi að bæta úr og er gert nánar grein fyrir því hér fyrir neðan, bæði hvað varðar frumvarpið almennt og einnig einstakar greinar.

Með frumvarpi þessu er verið að færa í ákveðnum tilfellum lagarammann til samræmis við áralanga framkvæmd hjá sjóðnum og er það mjög til bóta. Hins vegar er mikilvægt að koma því á framfæri að haustið 2010 fór af stað stefnumótunarvinna hjá sjóðnum sem var unnin bæði af stjórnarmönnum og stjórnendum sjóðsins. Í þeirri stefnumótunarvinnu komu fram nokkrar hugmyndir um grundvallar-breytingar á einstökum þáttum sjóðsins. Má þá sértaklega nefna styrkveitingar sem 12. gr. þessa frumvarps er byggð á og nýtt endurgreiðslufyrirkomulag sem er ekki hluti af þessu frumvarpi. Grunnhugsunin var að færa til hluta af núverandi niðurgreiðslu ríkisins til sjóðsins sem nemur 47% af útlánum sjóðsins á hverju ári, þannig að væntanleg niðurgreiðsla námslána yrði gegnsæ og aðgengileg öllum. Í dag fá aðeins þeir sem taka hærri lán en þeim endist ævin til að endurgreiða „styrk“ frá ríkinu.

Endurgreiðslufyrirkomulagið sem var til umræðu var jafngreiðslukerfi. Rætt var um að binda slíkt kerfi við að greiðendur yrðu búnir að greiða upp lán sín fyrir 67 ára aldur. Miðað yrði við ákveðna upphæð að lágmarki á ári t.d. 120 þúsund (svipað og fasta greiðslan í dag). Einnig væri hægt að skoða það að hafa ákveðin efri mörk á greiðslunni fyrstu 5 árin á meðan greiðendur eru að koma sér áfram á vinnumarkaði, kaupa húsnæði ofl. sem fylgir því að ljúka námi. Á Norðurlöndunum er öll endurgreiðsla miðuð út frá jafngreiðslukerfi sem gefur sjóðunum möguleika á því að upplýsa námsmenn betur um væntanlega greiðslubyrði þeirra lána sem þau hafa hug á að taka og þar með að efla fjármálalæsi þeirra.

Jafngreiðslukerfi yrði enn auðveldara í framkvæmd ef þak yrði sett á hámarksupphæð framfærslulána. Í dag er þak á skólagjaldalán en sú heimild sem er í gildandi lögum í dag að setja hámark á námslán hefur ekki verið nýtt fyrir framfærslulán. Í umræddu frumvarpi er sú heimild hins vegar tekin út og aðeins hægt að setja þak á skólagjaldalán. Í þessu samhengi er mikilvægt að benda á að á undanförunum árum hefur Lánasjóðurinn og Ríkisendurskoðun verið að fylgjast með þróun námslána umfram 7 m.kr., sem er sú upphæð sem greiðandi með meðallaun BHM, mundi ná að greiða ef hann lýkur námi í kringum 25 ára aldur. Skv. útreikningum Ríkisendurskoðunar frá því í nóvember 2012 var samanlögð staða námslána þeirra sem skulda umfram 7 m.kr., samtals 23,1 ma.kr. Til samanburðar var þessi samanlagða staða 7,2 ma.kr. í árslok 2008. Þessar lásupphæðir, sem eru hærri en það sem telja má líklegt að verði endurgreiddar samkvæmt forsendum sjóðsins, hafa því hækkað um 15,8 ma.kr. á fjórum árum eða ríflega

þrefaldast. Sé sama tímabil skoðað og í fyrra tilfellinu, en upphæðin miðuð við 14. m.kr. kemur í ljós að staða þeirra lána er 3 ma.kr og hefur hækkað um 2,2 ma.kr. á fjögurra ára tímabili eða fjórfaldast.

Lánþegar með lán umfram 7 m.kr. voru í nóvember 2012 samtals 6.860 en voru 2.544 í árslok 2008, sem nálgast það að vera þreföldun. Að framansögðu er ljóst að lánþegum með mjög há námslán, sem gera má ráð fyrir að nái ekki að greiða þau að fullu upp, fer ört fjölgandi. Þetta er mikið áhyggjuefni hjá stjórnendum sjóðsins bæði hvað varðar fjárshagsstöðu sjóðsins og einnig hvað varðar aukna misskiptingu á milli þeirra sem taka mjög há lán og ná ekki að endurgreiða þau, og þeirra sem ná að endurgreiða námslán sín án verulegs framlags frá ríkinu.

Sjóðurinn leggur til að skilgreint verði ákveðið hámark námslána til framfærslu til að sporna við þessari þróun. Ef miðað yrði við að hámark framfærslulána yrði 7 m.kr. mætti gera ráð fyrir því að útlán mundu minnka um allt að 4,8 ma. kr. á ári að því gefnu að þróunin yrði áfram sú sem hún hefur verið á undanförunum árum. Það þýðir að útgjöld ríkissjóðs mundu minnka um 2,2 ma. kr. á ári.

Það má því segja að jafngreiðslukerfi og hámark framfærslulána séu nauðsynlegar mótvægisáðgerðir ef tekið yrði upp styrkjakerfi. Enn fremur eru þær áðgerðir nauðsynlegar ef sú tilfærsla á styrk, sem upprunalega var rætt um í stefnumótunarvinnu stjórnar og stjórnenda sjóðsins, á að eiga sér stað.

Hér fyrir neðan er fjallað um ákveðnar lagagreinar og athugasemdir gerðar eftir því sem LÍN telur tilefni til.

4. gr.

Í 5. mgr. er orðrétt sagt „námsmenn eiga ekki rétt á námslánnum samkvæmt lögum þessum njóti þeir sambærilegra aðstoðar frá öðru ríki.“ Í athugasemdum við frumvarpið er þetta skilgreint nánar þar sem talað er um að námsmaður þurfi að hafa nýtt sér heimild í öðru landi svo heimild hans falli niður á Íslandi. Enn fremur er talað um að námsmenn geti valið hvort þeir ætli að nýta sér réttinn eða ekki. Þessu er LÍN algjörlega ósammála þar sem það mun leiða til þess að námsmenn muni alltaf velja það kerfi sem þeim hentar hverju sinni. Reynsla sjóðsins af framkvæmd reglugerðar 478/2011 er sú að námsmenn sem ætla í dýrt nám eða eru með stóra fjölskyldu á framfæri leita frekar til LÍN en lánasjóða á Norðurlöndum þar sem það eykur láns möguleika þeirra, þrátt fyrir að námsmenn hafi möguleika á styrkjum í sínu heimalandi. Loks vill LÍN benda á að meginreglan hefur verið sú að koma í veg fyrir að menn falli á milli kerfa en ekki að tryggja þeim aðgang að fleiri en einu kerfi í einu. Slíkt fyrirkomulag þekktist ekki á Norðurlöndunum þar sem réttur þinn til námslána/styrkja er takmarkaður við að þú eigir lögheimili í viðkomandi landi.

Í 6. mgr. er talað um að „Ákveða má að réttur til námslána, sem leiddur er af 2. og 3. mgr., taki mið af tengslum við íslenskt samfélag og vinnumarkað.“ Í reglugerð nr. 478/2011, 4. gr. segir „Með launþega eða sjálfstæðum atvinnurekanda er einnig átt við EES-ríkisborgara sem hefur áður verið launþegi eða sjálfstæður atvinnurekandi hér á landi, þegar samhengi er á milli náms og fyrra starfs hér á landi með tilliti til innihalds og tíma.“ Sjóðurinn telur mikilvægt að þessi skilgreining komi líka fram í lögunum til að tryggja betra samræmi og forðast óþarfa misskilning.

5. gr.

Þessi grein er mjög til bóta og fagnar sjóðurinn þessari viðbót. Hins vegar þarf að koma skýrt fram að lánshæft nám þurfi að vera skipulagt sem fullt nám.

6. gr.

Þessi grein er einnig mjög til bóta. Hins vegar vantar að vísað sé til þess að lánshæft sérnám þurfi að vera í samræmi við fyrirliggjandi námskrá. Einnig þarf að skoða sérstaklega nám sem er „heimilislaust“ í dag eins og flugtengt nám. Um er að ræða mjög kostnaðarsamt nám en óljóst er hver ber ábyrgð á eftirliti með því. Loks þarf að huga að því hvort það eigi að veita lán á sumarönn til þeirra sem stunda starfstengt nám, eins og til annarra.

8. gr.

Í greinagerðinni sem fylgir frumvarpinu er talað um að sjóðstjórn birti lista í úthlutunarreglum sínum yfir þá skóla sem hlotið hafa samþykki stjórnar. Svo er ekki. Í fylgiskjali III í úthlutunarreglum sjóðsins er listi yfir sérnám sem er lánshæft á Íslandi og í gr. 1.2.1 er listi yfir þá háskóla sem eru lánshæfir á Íslandi. Hvað varðar nám erlendis er enginn listi yfir lánshæfa skóla í úthlutunarreglum. Hægt er að leita að skólum á heimasíðu sjóðsins og eru það skólar sem sjóðurinn hefur lánað til. Breytingar á úthlutunarreglum geta hins vegar haft áhrif á þann lista frá einu ári til annars.

9. gr.

Í 4. mgr. er lagt til að ábyrgðir falli niður við 67 ára aldur. Mikilvægt er að hámark verði sett á aldur ábyrgðarmanna samhliða til að sporna gegn því að 66 ára gamall einstaklingur taki á sig ábyrgð þar sem námsmaður er ótryggur og ári síðar fellur hún niður þar sem ábyrgðarmaður er orðinn 67 ára. Ekki er tekin afstaða til þess við hvaða aldur skuli miða en hafa ber í hug að meðalendurgreiðslutími námslána er um 20 ár.

Mikilvægt er að það komi skýrt fram í athugasemdum með frumvarpinu, hvaða reglur gilda ef einn gjalddagi er í vanskilum þegar ábyrgðarmaður nær 67 ára aldri. Lagt er til að framkvæmdin verður sambærileg og við andlát greiðanda þ.e. að ábyrgðin fyrir þann hluta lánsins sem er í skilum fellur niður en ábyrgð vegna vanskila stendur eftir. Um leið og ábyrgð verður virk þ.e. við vanskil hjá greiðanda, ber ábyrgðarmaður sömu skyldur og um greiðanda sé að ræða. Af því leiðir að ábyrgð ábyrgðarmanns sem er orðin virk fellur ekki niður við 67 ára aldur.

Sjóðurinn leggur einnig til að kveðið verði skýrara á um það hvort niðurfelling á ábyrgð sé afturvirk eða ekki þ.e. hvort að allar þær ábyrgðir þar sem greiðendur eru þegar orðnir 67 ára og lán er í skilum, falli niður við gildistöku langanna.

Í þessu samhengi vill sjóðurinn einnig benda á að óljóst er með öllu hvaða afleiðingar afnám ábyrgðar á námslánum hefur í för með sér fyrir sjóðinn. Fyrstu námslán án ábyrgðar komu til innheimtu á síðasta ári og því ekki komin reynsla á það hvaða áhrif þetta hefur á hegðun greiðenda. Reynsla sjóðsins er sú að ábyrgðarmannakerfið hefur virkað sem ákveðið aðhald á greiðendur en þegar hún hverfur er óvíst hvort greiðsluviljinn verði jafnmikill og hann er þegar ábyrgðarmenn eru til staðar.

Athygli er vakin á því að í 4. mgr. i.f. er endurtekin í lok 15. gr.

11. gr.

Það er mjög til bóta að framkvæmd vegna ofgreiðslulána sé komin inn í frumvarpið. Hins vegar vantar að vísa til þess að hægt sé að gera ofgreiðsluna upp m.a. með útgáfu almenns skuldabréfs og ef svo er þurfi námsmaður að leggja fram ábyrgð vegna þess. Þetta samræmist almennum kröfurétti.

Þegar sjóðurinn innheimtir ofgreiðslur bætast ekki á þær vextir eða dráttarvextir fyrr en gjalddagi hefur fallið í eindaga. Á sama hátt hefur sjóðurinn ekki verið að endurgreiða með vöxtum ef greiðendur greiða of mikið til sjóðsins. 2. mgr. mun því valda auknum kostnaði hjá sjóðnum þar sem sjóðurinn er oft að endurgreiða þeim sem hafa sótt um undanþágu frá afborgun ef þeir hafa þegar greitt umræddan gjalddaga áður en umsókn þeirra hefur verið afgreidd. Það sama á við ef greiðandi hefur greitt gjalddaga sem hann síðan fær endurútreiknaðan. Það er því mat sjóðsins að verið sé að flækja hluti óþarflega mikið með vaxtaútreikningi fram og tilbaka.

12. gr.

Eins og áður segir á þessi hugmynd uppruna sinn í stefnumótunarvinnu stjórnar og stjórnenda sjóðsins. Þar var hún alltaf rædd með þeirri útfærslu að samhliða yrði tekið upp jafngreiðslukerfi á endurgreiðslu námslána og þar með yrði að hluta til, tilfærsla á styrkveitingu frá sem því sem hún er í dag.

Það er mjög margt sem þarf að huga að í útfærslu á þessari hugmynd og því er það tillaga sjóðsins að í fyrstu verði mjög stífur rammi utan um styrkveitingarnar þar sem engar undanþágur verða veittar frá námsframvindu eins og er í dag. Hugmyndin um svigrúm tekur tillit til slíkra aðstæðna og ætti það að duga, allavega þar til reynsla er komin á styrkveitinguna.

Hvergi kemur fram í tillögunum hvort námsmenn geti fengið oftar en einu sinni styrk þ.e. ef þeir klára 2 grunnháskólaskólapróf eða 2 framhaldsháskólaskólapróf. Lagt er til að miðað sé við einn styrk fyrir grunnháskólaskólapróf og einn fyrir framhaldsháskólaskólapróf, þar sem óvíst er hverju þessi breyting skilar.

Í athugasemdum við 3. mgr. i.f. er talað um að „í undantekningartilvikum kann þó að vera eðlilegt að líta framhjá óloknu fyrra námi við mat á tímalengd náms, s.s. þegar rof verður á námi námsmanns til langs tíma.“ Ekki er skýrt hvað átt er við með þessu en miðað við túlkun sjóðsins leggjumst við gegn þessu svigrúmi á sömu forsendum og nefnt er hér að ofan varðandi undanþágur frá námsframvindu o.fl.

14. gr.

Í 5. mgr. er fjallað um heimild stjórnar til að veita undanþágu frá afborgun ef ákvæðnar aðstæður valda verulegum fjárhagsörðugleikum hjá lánþega eða fjölskyldu hans. Þetta ákvæði er óbreytt frá núverandi lögum en gott væri að hnykkja betur á því í greinagerð að bæði skilyrði þurfa að vera uppfyllt svo hægt sé að veita undanþágu frá afborgun þ.e. ákvæðnar aðstæður og að þær valdi verulegum fjárhagsörðugleikum. Frá hruni hefur reynt mjög á þetta ákvæði og hefur það auðveldað sjóðnum að koma til móts við greiðendur sem glíma við verulega fjárhagsörðugleika. Hins vegar eru margir sem átta sig ekki á þessu samspili og því mundi það styrkja framkvæmdina ef athugasemdir frumvarpsins vísuðu sérstaklega í það. Í þeim tilfellum þar sem greiðendur eru 75% öryrkjar og eru með gilt örorkuskirteini frá Tryggingarstofnun, væri gott að geta veitt undanþágu fyrir allt árið. Slík heimild yrði öllum til hægðarauka enda breytist lítið í umhverfi þessara einstaklinga frá fastri afborgun til tekjutengdrar afborgunar ár hvert.

Í athugasemdum frumvarpsins er fjallað um hvers konar undanþáguheimild gæti verið að ræða frá 60 daga reglunni. Mikilvægt er að horfa til þeirrar skilgreiningar eins þröngt og hægt er þar sem undanþáguheimildin er ívilnandi.

Lögð er til breyting á útreikningum á tekjutengdri greiðslu lánþega þannig að ekki er lengur gengið út frá að tekjutengda greiðslan verði uppreiknuð skv. vísitölu frá tekjuöflunarári til greiðsluárs. Ríkisendurskoðun telur að þetta mun geta kostað LÍN um 126 m.kr. á árinu 2013 miðað við verðbólguþá fjárlagafrumvarpsins 2013. Hafa verður í huga að þetta eru ekki tapaðar tekjur heldur frestun greiðslna, þær skila sér inn ári seinna. Hins vegar hefur þetta áhrif á tekjustreymi LÍN og afleiðing þess að greiðslur skila sér seinna er aukin hættu á því að hærri fjárhæðir innheimtist ekki og þar með aukist framlag ríkisins til sjóðsins.

15. gr.

4. mgr. er endurtekning 4. mgr. 9. gr i.f.

17. gr.

Sama athugasemd hér eins og nefnd er að ofan í 14. gr. varðandi undanþágu frá 60 daga reglunni.

20. gr.

Hvergi er minnst á hlutverk stjórnar að lágmarka áhættu og tryggja góða fjárstýringu hjá sjóðnum. Lánasafn sjóðsins er orðið stærra en öll lán lífeyrissjóða landsins til einstaklinga eða 185 ma.kr. miðað við áramótin 2012-2013. Í þessu samhengi gæti verið gott að horfa til handbókar KPMG um góða stjórnarhætti en þar má finna marga þætti sem stjórn sjóðsins ætti að bera ábyrgð á.

Einnig er bent á mikilvægi þess að stjórnarmenn, aðal- og varamenn, séu ekki á vanskilaskrá og/eða í vanskilum við sjóðinn eins og krafa er gerð um gagnvart starfsmönnum sjóðsins, á meðan þeir sitja í stjórn.

Lagt er til að launþegar verði með fulltrúa í stjórn. Í dag skipar mennta- og menningarmálaráðherra 4 stjórnarmenn og 4 námsmannafulltrúa. Yfirleitt eru fulltrúar ráðherra greiðendur námslána eða hafa verið greiðendur, og jafnvel einhver af námsmannafulltrúunum. Það að fara að blanda stéttarfélagunum inn í stjórn sjóðsins er aðeins til að flækja ákvörðunartökuna þ.e. málefni LÍN eiga ekki að tengjast kjarasamningum á einn eða annan hátt og sú leið sem var farin í síðustu kjarasamningum ætti ekki að vera til eftirbreytni. Ýmsar spurningar vakna upp við þetta eins og: Á hvaða forsendum ætlar ráðherra að velja á milli stéttarafélaga landsins? Hver er hinn rétti fulltrúi greiðenda námslána?

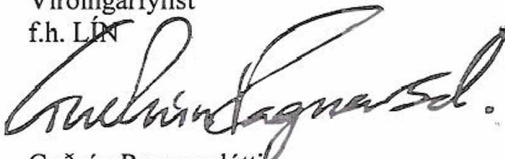
21. gr.

Þessi grein er mjög til bóta enda hafa löggin um LÍN og starfsmannalöggin stangast á hvað varðar hlutverk framkvæmdastjóra.

22. gr.

Gerð er krafa um að nefndarmenn málskotsnefndar séu lögfræðingar. Lagt er til að einnig sé gerð krafa um að þeir búi yfir sérþekkingu á stjórnsýslusviði þar sem það reynir einna mest á þann lagaramma hverju sinni.

Virðingarfyllst
f.h. LÍN



Guðrún Ragnarsdóttir
framkvæmdastjóri LÍN

